

DIE ROLLE VON PRÄSIDENT KENNEDY
BEI DER FORMULIERUNG
DER AMERIKANISCHEN INDOCHINAPOLITIK

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät I
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von
WALTER ZÖLLER
aus Heubach

München 1972

DIE ROLLE VON PRÄSIDENT KENNEDY
BEI DER FORMULIERUNG
DER AMERIKANISCHEN INDOCHINAPOLITIK

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät I
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von
WALTER ZÖLLER
aus Heubach

München 1972

Referent: Professor Dr. Gottfried-Karl Kindermann

Korreferent: Professor Dr. Friedrich Georg Friedmann

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Juli 1972

PARENTIBVS SOLVETVR
VXORI SCRIBITVR
GRATIAS AGITVR

VORBEMERKUNGEN

v

I VORWORT

1

II DER INNERE RAHMEN

8

A DIE PRÄSIDENTSCHAFT ALS EXEKUTIVE

8

1. Der Präsident

8

a. Das Exekutivbüro

30

aa. Das Budgetbüro

31

ab. Der Wirtschaftsbeirat

33

ac. Der Nationale Sicherheitsrat

34

ad. Die Central Intelligence Agency

40

b. Das Büro des Weißen Hauses

49

ba. Der Stab des Weißen Hauses

49

bb. Das Küchenkabinett

71

2. Das Kabinett

74

a. Dean Rusk und das State Department

79

b. Robert S. McNamara und das Defense Department

96

B DER KONGRESS ALS LEGISLATIVE

113

C EINE ZWISCHENBILANZ

127

III DER ÄUSSERE RAHMEN

132

A DIE WELTLAGE

132

1. Die Volksrepublik China

134

2. Die Abrüstung

141

3. Europa

147

4. Lateinamerika

152

5. Afrika und Asien

160

B DIE LAGE IN INDOCHINA

172

1. Amerika in Indochina vor 1961

174

2. Amerika in Laos vor 1961

182

3. Amerika in Vietnam vor 1961

196

4. Kennedy und Indochina

217

IV	<u>DIE MOTIVATIONEN</u>	227
A	INNENPOLITISCH BEGRÜNDETE MOTIVATIONEN	228
1.	Die strategische und politische Bedeutung	228
2.	Die Furcht vor dem Ruf des "Communist Appeaser"	231
3.	Das Counterinsurgency Concept	233
B	AUSSENPOLITISCH BEGRÜNDETE MOTIVATIONEN	237
1.	Die Dominotheorie und die Eindämmungspolitik	237
2.	Die Theorie vom monolithischen kommunistischen Block	245
3.	Parallelen zu anderen weltpolitischen Ereignissen	251
a.	Korea	251
b.	Abgewehrte Guerrillakriege	253
4.	Vertragliche Verpflichtungen	255
a.	Der Eisenhower-Brief von 1953	255
b.	Die Nichtunterzeichnung des Genfer Abkommens von 1954	256
c.	Der SEATO-Vertrag	258
5.	Die "Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes"	261
6.	Schuldbewußtsein gegenüber Indochina	263
V	<u>DIE ENTSCHEIDUNG ZUR NEUTRALISIERUNG VON LAOS</u>	266
A	KENNEDY IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS ZU LAOS	267
B	DIE DURCHFÜHRUNG DER NEUTRALISIERUNG VON LAOS	274
1.	Die Veränderung des Status quo ante	274
a.	Militarische Intervention durch die SEATO oder die USA	275
b.	Massive amerikanische Hilfe für die prowestliche Regierung	283
c.	Internationale Unterstützung für die Neutralisierung von Laos	286
2.	Druck auf die prowestliche Regierung	295

3.	Die Durchsetzung der Neutralisierung im inneren Rahmen	302
a.	Die Bürokratie	303
b.	Die Legislative und die Öffentlichkeit	310
C	EINE ZWISCHENBILANZ	313
<u>VI</u>	<u>DIE ENTSCHEIDUNG ZU VERSTÄRKTER HILFE FÜR VIETNAM</u>	318
A	DIE ALTERNATIVEN IN VIETNAM	327
1.	Militärisches Eingreifen der USA	327
2.	Vollständiger Rückzug	332
3.	Die Neutralisierung von Südvietnam	333
4.	Die Verstärkung der amerikanischen Hilfe für Vietnam	336
a.	Die Johnson-Reise	343
b.	Die Taylor-Rostow-Mission	347
c.	"Eine Bedrohung für den Frieden"	359
d.	Die Buddhistenkrise und der Sturz Diems	367
B	EINE ZWISCHENBILANZ	376
<u>VII</u>	<u>VERGLEICH DER ENTSCHEIDUNGEN UND DER ROLLE KENNEDYS IN IHNEN DURCH TYPISIERUNG</u>	381
1.	Rang der Entscheidungen	384
a.	Grundsatzentscheidung in Laos	384
b.	Fortsetzungsentscheidung in Vietnam	387
2.	Ursachen der Entscheidung	391
a.	Laos: Andere politische Richtlinien	391
b.	Vietnam: Andere Situation	392
3.	Art der Entscheidungen	395
a.	Laos: Regulierungs-Entscheidung	395
b.	Vietnam: Handlungsentscheidung	397
4.	Die Entscheidungsorganisationen	398
a.	Laos	398
b.	Vietnam	409

5. Motivationen	418
a. Laos	418
b. Vietnam	421
<u>VII SCHLUSSBILANZ</u>	426
<u>ANHANG I - CHRONOLOGIE</u>	431
<u>ANHANG II - INTERVIEWS UND ERKLÄRUNGEN</u>	505
Interview mit Edmund A. Gullion	507
Interview mit Arthur M. Schlesinger	516
Interview mit William H. Sullivan	520
Interview mit Maxwell D. Taylor	531
Interview mit Lee C. White	539
Interview mit Winthrop G. Brown	546
Interview mit Ralph A. Dungan	555
Rede von Frederic E. Nolting	563
Fragen an Paul D. Harkins	574
Material zu amerikanischen Ölinteressen in Südvietnam	577
<u>ANHANG III - BIBLIOGRAPHIE</u>	580

VORBEMERKUNGEN

Die vorliegende Untersuchung über die Verschiedenartigkeit der Rollen des amerikanischen Präsidenten in unterschiedlichen Entscheidungsprozessen wurde von Herrn Professor Dr. phil. Gottfried-Karl Kindermann, dem Vorstand des Seminars für Internationale Politik am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität in München, angeregt.

Ihm möchte ich an dieser Stelle besonders herzlich für seine vielfältigen Bemühungen und Anregungen danken, mit denen er als mein Doktorvater diese Arbeit gefördert hat. Mein Dank gilt aber auch Herrn Professor Dr. phil. Friedrich Georg Friedmann, dem Vorstand des Amerika-Institutes der Ludwig-Maximilians-Universität, für seine Tätigkeit als Korreferent.

Zahlreiche verwendete Materialien wären unbearbeitet, viele wichtige Fakten unbeachtet geblieben ohne die freundliche Hilfsbereitschaft von Institutionen und einzelnen Personen in den Vereinigten Staaten. Die Bibliothekare der Library of Congress hatten gewiß viel Arbeit und Geduld für mich aufzuwenden; daß sie mir einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellten, erfüllt mich mit besonderer Dankbarkeit.

Nicht hoch genug zu loben ist auch die Bereitwilligkeit und die Geduld, mit der sich verschiedene Mitglieder der ehemaligen Regierung Kennedy mir zu Gesprächen zur Verfügung stellten, die doch in den seltensten Fällen weniger als drei Stunden ihrer Zeit in Anspruch genommen haben. Ich schätze mich glücklich, diesen Herren für Unterredungen zu danken, die glücklicherweise nicht immer nur aus Frage und Antwort bestanden; dies wirkte sich nicht nur auf die Gespräche selbst, sondern auch auf ihre Resultate segensreich aus.

Dank gebührt meinem Freund "Jim" Kirkman, der nicht nur die Hilfslosigkeit des Neuankömmlings in Washington beenden half, sondern mir auch Zutritt zu zahlreichen Institutionen und Quellen verschaffte. Was aber hätte mir all dies ohne die Hilfe meiner Frau genützt? Sie tippte fast die ganze Arbeit ab, aber wichtiger war als Stütze, als Ermutigung, als Spender neuer Kraft.

I VORWORT

Die Entscheidungstheorie von Snyder, Bruck und Sapin ist bislang nur an Krisenentscheidungen erprobt worden, also an Fällen, in denen der Entscheidungsprozeß sehr kurz, die Entscheidungseinheiten sehr klein und die Spitze der Entscheidungsorganisation sehr genau identifiziert war. Diese Erleichterungen haben stets die Auswahl der Fälle bestimmt, und die Eigenart des amerikanischen Regierungssystems hat die Auswahl der an solchen Situationen beteiligten Interaktionspartner bestimmt.

Wenn in dieser Arbeit die Entscheidungen untersucht werden, die Präsident Kennedy in Bezug auf Laos und Vietnam getroffen hat, so nicht, um nun die Anwendungsmöglichkeit der Entscheidungstheorie auf einen längeren Zeitraum erproben zu wollen. Diese Absicht hat sich jedenfalls sehr schnell zerschlagen, denn bei langfristigen Entscheidungsprozessen wirkt sich keiner der Vorteile aus, die eine Fallstudie anhand einer Krise so sehr erleichtern. Im Grunde genommen wäre dabei nichts weiter herausgekommen als die Unterteilung der ganzen Periode in einzelne Zeitabschnitte, innerhalb derer jeweils eine Fallstudie durchzuführen gewesen wäre.

Trotzdem bleibt die Entscheidungstheorie eine wichtige Grundlage dieser Arbeit, und zwar wegen ihres methodologischen Nutzens. Bei der Einteilung dieser Arbeit habe ich mich ebenso eng an die von Bruck, Snyder und Sapin benutzte Terminologie gehalten wie bei der Darstellung der Entscheidungsorganisation und des Entscheidungsprozesses. Auch die Typisierung des Verhaltens der amerikanischen Regierung gegenüber Laos und Vietnam geschah unter Anlehnung an den gleichen Versuch von Richard C. Snyder und Glenn D. Paige in ihrer Koreastudie.¹

¹ Paige, Glenn D.: The Decision of the U.S. to Resist Aggression in Korea: Application of an Analytic Scheme; in: Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy. New York, Toronto, 1968

Die verschiedenartige Struktur der dieser Arbeit zugrundeliegenden Ereignisse läßt aber keine so weitgehende Fragestellung zu wie bei der Fallstudie von Snyder und Paige. Hier soll vielmehr nur die Rolle der Spitze der Entscheidungseinheit untersucht werden, also in diesem Falle die des amerikanischen Präsidenten Kennedy.

Neben der Frage nach der Rolle, der Stellung des amerikanischen Präsidenten in außenpolitischen Entscheidungsprozessen stellen sich zusätzliche Probleme: Spielt der Präsident in allen Entscheidungsprozessen die gleiche Rolle, weil sie ihm von der Verfassung verliehen ist? Wenn nicht, welche Kriterien sind für seinen Einfluß maßgeblich? Ist ein Einzelner überhaupt in der Lage, dieses Amt so auszuüben, wie es die Verfassung vorsieht? Und dann noch eine Frage, die im Zusammenhang mit Vietnam interessant ist: Wie wirkt sich das Phänomen der "Nicht-Entscheidung" aus, dessen Folgen Ralph Dungan so beschreibt: "Es gibt Zeiten für harte Entscheidungen in politischen und militärischen Angelegenheiten, und wenn man die Entscheidung nicht trifft, so trifft man die Entscheidung implizite in die andere Richtung."²

Die Wahl der Fälle, an denen diese Fragen erörtert werden sollen, ist leicht erklärt: Das amerikanische Regierungssystem ist eines der transparentesten, die wir kennen. Seine in der Verfassung vorgeschriebene Gliederung ist relativ leicht zu überblicken, und die Tatsache, daß alle Regierungsverantwortung letztlich im Präsidenten kulminiert, macht die Verfolgung eines Entscheidungsprozesses leichter als etwa bei einer Regierung mit kollegialem Charakter, den die britische oder die der Bundesrepublik Deutschland hat.

Indochina ist aus mehreren Gründen gewählt worden. Einmal besteht hier eine relativ lange Tradition amerikanischer Interessenwahrnehmung und amerikanischer Intervention. Zum Zweiten kann sowohl am Beginn als auch am Ende der Ära Kennedy in der amerikanischen Indochinapolitik eine Zäsur fest-

² Interview mit Ralph A. Dungan.

gestellt werden; sie kam zustande durch den Regierungswechsel in Washington und durch die geänderten Verhältnisse in Indochina selbst.

Ferner bietet sich dieses Gebiet deshalb an, weil hier in enger räumlicher und zeitlicher Nachbarschaft, zumindest auf amerikanischer Seite, im Wesentlichen mit den selben Interaktionspartnern und zum Teil mit den selben Intentionen zwei Ereignisse stattfanden, die der Entscheidung durch die neue Regierung harrrten. Laos und Südvietnam waren in jeweils begrenzt ähnlichen Situationen. In beiden Ländern kämpften einheimische Guerrillaverbände mit Unterstützung aus Nordvietnam und mit gleichen ideologischen Zielsetzungen, die in beiden Ländern etwa gleichzeitig militärische Erfolge zu erzielen begannen und die prowestlichen Regierungen in Vientiane und Saigon in schwere Bedrängnis brachten. Und schließlich hatten beide Länder eine gemeinsame jüngere Geschichte, und "der Feind betrachtet dies als eine Einheit, Laos, Kambodscha und Vietnam. Ho Tshi Minh erkannte niemals die Assoziierten Staaten von Indochina an"³. Und trotz aller dieser Gemeinsamkeiten wählte die amerikanische Regierung unter Präsident Kennedy zwei grundlegend verschiedene Alternativen in zwei grundlegend verschiedenen, von einander weitgehend getrennten Entscheidungsprozessen. Deshalb wurde dieser Bereich für am besten geeignet empfunden, um an ihm die Frage zu klären, die sich hier gestellt haben.

Die Frage nach der Rolle des amerikanischen Präsidenten im aukenpolitischen Entscheidungsprozeß erwies sich als Ursache zur Schaffung eines Begriffspaares, das es zu definieren gilt. Es wird dargestellt werden, daß der amerikanische Präsident von der Verfassung Machtbefugnisse im Rahmen des amerikanischen Regierungssystems verliehen bekommt, die - im Vergleich zu vielen anderen Demokratien der west-

3 Interview mit Edmund A. Gullion.

lichen Welt - außerordentlich umfassend sind.⁴ Auch andere Teilnehmer am Entscheidungsprozeß sind von der Verfassung bestimmte Positionen zugedacht worden, die aber in ihrem Umfang weit unter der des Präsidenten rangieren. Wenn aber gleichzeitig gefragt wird, ob der Präsident die ihm zugeordnete Macht auch im vorgesehenen Maße ausüben kann, daß heißt, ob wirklich nur er letztlich die Entscheidungen trifft, so wird die Möglichkeit impliziert, daß es einen Unterschied zwischen der Position gibt, die der Präsident kraft Amtes, also de jure, einnimmt, und der Position, die er de facto bekleidet.

Dieser Unterschied, der aber beileibe nicht nur für den Präsidenten gilt, soll mit dem Begriffspaar des o f f i z i e l l e n und des e f f e k t i v e n Entscheidungsträgers beschrieben werden. Ein offizieller Entscheidungsträger hat von der Verfassung der Gesetzgebung, oder der Rechtssprechung eine bestimmte Stellung im Regierungssystem zugewiesen bekommen, kraft derer er Befugnisse verliehen und Grenzen seines Handelns auferlegt bekommt. Der offizielle Entscheidungsträger füllt seine Befugnisse aus und respektiert seine Grenzen.

Der effektive Entscheidungsträger leitet seine Befugnis nicht aus einer ihm von der Verfassung zugesprochenen Stellung her. Ekkehart Krippendorff siedelt einen großen Teil dieser effektiven, nicht aber offiziellen Entscheidungsträger in den mittleren Rängen der Entscheidungspyramide an, deren Vorhandensein die Beschneidung der Kompetenzen offizieller Entscheidungsträger bewirkt, die in ihrer Summe das verfassungsmäßige Regierungssystem bereits ausfüllen.⁵

4 Neustadt, Richard E.: Presidential Power. New York, London 1960, S.23

5 Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie. Frankfurt (1970), S.184. Er widerspricht sich aber, wenn er behauptet, die Maßnahmen der unter der exekutiven Führungsspitze stehenden Entscheidungsträger hätten "in der Regel nur marginalen Charakter und implizieren keine schwerwiegenden strategischen Konsequenzen" und im gleichen Atemzug die "erstaunliche Konsistenz amerikanischer

Im Idealfall sind der offizielle und der effektive Entscheidungsträger identisch. Das gilt nicht nur prinzipiell: Überschreitet ein sowohl offizieller als auch effektiver Entscheidungsträger die Grenzen seiner Kompetenzen, so beschneidet er die Handlungsmöglichkeiten eines oder mehrerer anderer offizieller und effektiver Entscheidungsträger. Somit ist auch in diesem Falle die gewünschte Identität von offiziellen und effektiven Entscheidungsträger gestört. Diese Art der Inkongruenz von effektivem und offiziellem Entscheidungsträger ist die Regel; das Auftreten eines rein offiziellen und zugleich effektiven Entscheidungsträgers ist der Ausnahmefall.

Sinngemäß kann dieses Begriffpaar auch auf die Hierarchie einer Entscheidungseinheit, die Entscheidungspyramide, angewandt werden. Auch hier kann die offizielle Entscheidungspyramide von der effektiven abweichen, auch hier ist die Kongruenz der Idealzustand. Auch hier gilt, daß die effektive Entscheidungspyramide weniger wegen des Auftretens rein effektiver Entscheidungsträger als durch das Übergreifen sowohl effektiver als auch offizieller Entscheidungsträger auf die Kompetenzen anderer ebensolcher Entscheidungsträger von der offiziellen Entscheidungspyramide abweicht.

Die genannte Fragestellungen machen eine ausführliche Erörterung jener Entscheidungspyramide des amerikanischen Regierungssystem erforderlich, und das Thema der Arbeit bewirkt die Notwendigkeit der Konzentration auf die Präsidentschaft, also den Präsidenten und seiner näheren Umgebung sowie seine Stellung in der gesamten Regierungsorganisation. Um die Rolle Kennedys in beiden Entscheidungspro-

Außenpolitik, relativ unabhängig von der jeweils amtierenden Regierung und der Persönlichkeit des Präsidenten" (s.184f) der Losgelöstheit der Führungsspitze von eben dieser Mittelschicht effektiver Entscheidungsträger zuschreibt.

zessen darzustellen und bewerten zu können, bedarf es ihrer Klärung im ganzen Washingtoner System, der Messung seines Durchsetzungsvermögens gegenüber seine Rolle schmälern wollenden Kräften, seien sie bewußt hergestellt und in Verfassung und Gesetzgebung sanktioniert oder entstanden aus einer sich erst im Lauf der Zeit entwickelten, nicht antizipierten Interessenkollision zwischen dem Präsidenten und zu seiner Hilfe geschaffenen Organisationen.

Zum besseren Verständnis der Aktionen der Washingtoner Regierung und ihrer Dienststellen, die nicht immer den Intentionen des Präsidenten entsprachen, hielt ich einen ausführlichen Überblick über die Geschichte der Entwicklung amerikanischer Interessen und Handlungen in Indochina für erforderlich. In der Erkenntnis, daß die dort auftauchenden Probleme nicht die einzigen und nicht die schwierigsten waren, denen sich die Regierung Kennedy gegenüber sah, glaubte ich, sie in Zusammenhang mit den wichtigsten Fragen der Weltpolitik stellen zu müssen, die der 35. Präsident der Vereinigten Staaten zu lösen hatte. Dies war besonders notwendig, um den bei Arbeiten dieser Art stets besonders virulanten Eindruck zu vermeiden, daß Indochina von den Mitgliedern der Regierung Kennedy als außenpolitische Krise von besonderer Priorität perzipiert worden sei. Es trifft wohl zu, daß Laos eine Zeitlang das Weiße Haus mehr beschäftigte als andere Gebiete der Erde,⁶ aber das erste Kapitel des Teils über den äußeren Rahmen, in dem die Regierung Kennedys handelte, zeigt doch deutlich, daß es bald von anderen, als dringlicher und gefährlicher betrachteten Problemen in den Hintergrund gedrängt wurde.

Der Erörterung der Entscheidungsprozesse in der amerikanischen Regierung zur Formulierung der Indochinapolitik unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Präsident Kennedy folgt ein Versuch, die innerhalb der amerikanischen

6 Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 23.3.1961; Chase, Harold W., und Allen H. Lerman (Hsg): Kennedy and the Press. New York, 1965, S.52

Regierung erfolgten Ereignisse in Bezug auf Laos und Vietnam zu typisieren und miteinander zu vergleichen. Es soll damit gezeigt werden, in welchem Maß eine Politik sich selbstständig, die nicht der klaren Führung durch den Präsidenten unterliegt. Hier wird deutlich, wie weitgehend die von Krippendorff angesprochene Mittelschicht der Entscheidungsträger die Initiative an sich reißen kann und in welchem Verhältnis der Raum ihrer Entscheidungsfreiheit wächst, wenn klare Richtlinien und die Überwachung ihrer Einhaltung durch dem Präsidenten gegenüber loyalen Persönlichkeiten fehlen, die im Gegensatz zu den Interessen jener Mittelschicht, die von Arthur Schlesinger als die "permanente Regierung"⁷ bezeichnet worden ist, einen eingefahrenen und von der Mittelschicht als ihren Interessen⁸ dienlich befundenen politischen Weg verlassen wollen.

7 Schlesinger, Arthur M. Jr.: Die tausend Tage Kennedys. München und Zürich, 1966, S.577

8 Zu den Interessen der "permanenten Regierung" gehört die Fortsetzung einer gewohnten Politik deshalb, weil eine grundlegende strategische Änderung weitgehende Änderungen in der Exekutive, zu der auch die "permanente Regierung" gehört, erforderlich macht, und weil damit implizite die bisherige Arbeit des Regierungsapparates als falsch dargestellt wird.

II DER INNERE RAHMEN

A DIE PRÄSIDENTSCHAFT ALS EXEKUTIVE

1. Der Präsident

"Die Ausführende Gewalt wird einem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika verliehen."¹ Dies ist, zusammen mit den Bestimmungen über das Recht zum Schließen internationaler Verträge und dem Rang des Präsidenten als Oberkommandierender der Streitkräfte, die einzige Aussage in der amerikanischen Verfassung über die Macht und den Tätigkeitsbereich des amerikanischen Präsidenten. Eine so undeutliche Definition läßt sowohl dem Präsidenten als auch den mit ihm konkurrierenden Teilgewalten, die in der Verfassung so sauber von einander abgegrenzt sind, ungeheure Möglichkeiten zur Ausweitung der eigenen Kompetenzen auf Kosten der Legislativen, und die Geschichte der Vereinigten Staaten zeigt, daß dieses "Tauziehen ... so alt ist wie die Republik"², und daß jede an ihm beteiligte Partei Erfolge erzielen konnte und Niederlagen hinnehmen mußte.

In einer "echten" Verfassung, in der Beschränkungen der öffentlichen Gewalt unwiderruflich sind oder nur unter erschwerten Bedingungen revidiert werden können,³ kann es keine detaillierten Vorschriften geben. Ihre Bestimmungen müssen so allgemein gehalten sein, daß sie auch möglichen Änderungen der Gesellschaft Rechnung tragen können, die etwa aus sich wandelnden technischen Gegebenheiten oder einer unterschiedlichen außenpolitischen Konstellation oder Konzeption erwachsen mögen.⁴ Auf der anderen Seite darf ihre Inter-

1 Art.II, 1 der amerikanischen Verfassung.

2 Briggs, Ellis: Anatomy of Diplomacy. New York (1968), S.14

3 Siehe hierzu Herz, John H., und Gwendolen M. Carter: Regierungsformen des zwanzigsten Jahrhunderts. Stuttgart 1964, S.60

4 Siehe etwa Hamilton, Alexander, James Madison und John Jay: The Federalist Papers. New York, Toronto, London, 1961, besonders Brief Nr. 65, in dem Hamilton im Sinne der Unmöglichkeit einer vollkommenen und alles erfassenden Verfassung argumentiert.

pretationsspielraum nicht so weit sein, daß er Regelungen und Praktiken zuläßt, die dem "Geist der Verfassung", also dem, was Karl Loewenstein die "Verfassungsabsicht" nennt,⁵ widersprechen. Genau das aber ist bei der Entwicklung der Präsidentschaft der Vereinigten Staaten auf dem Gebiete der Außenpolitik geschehen.

Dazu konnte es kommen, weil die ganze Verfassung eigentlich ein Zufallsprodukt ist, Ergebnis eines "Staatsstreiches",⁶ von dem nicht einmal bekannt ist, ob er geplant war. Die Konvention von Philadelphia, die im Mai 1787 zusammengekommen war, sollte nur einige zusätzliche Bestimmungen zu den bereits bestehenden Föderationsartikeln beraten und verabschieden, um die bislang nur rudimentär ausgebildete Zentralgewalt in diesem Zusammenschluß von 13 sich als souveräne Staaten verstehenden ehemaligen Kolonien zu stärken. Heraus kam eine Verfassung, der "Thermidor der amerikanischen Revolution, ihr Ende, noch ehe sie begonnen hatte".⁷

Die Mitglieder der Konvention von Philadelphia standen noch unter dem Eindruck der fernen, starren, scheinbar durch nichts zu erschüttenden englischen Verwaltung, viele von ihnen waren geprägt durch das Gedankengut von John Locke und, mehr vielleicht, von Montesquieu, dessen Lehre von der Gewaltenteilung fast unverfälscht in die Verfassung übernommen wurde.

John Locke⁸ wird vielfach als der Philosoph angesehen, der den prädominanten Einfluß auf die Schöpfer der amerikanischen Verfassung ausgeübt hat.⁹ Von ihm stammt die Idee der Machtbegrenzung für die Exekutive, deren Autorität durch Vertrag delegiert ist und ihr jederzeit wieder entzogen wer-

5 Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1959, S.306

6 Krippendorff, a.a.O., S.14

7 ebd.

8 John Locke, geboren 1632 als Sohn eines Juristen bei Brighton, gestorben 1704 in Oates (Essex). Hauptwerk: "Two Treaties of Government", erschienen 1690.

9 Bergstraesser, Arnold, und Dieter Oberndörfer: Klassiker der Staatsphilosophie. Stuttgart (1962), S.184

den kann. Auch die Idee der Gewaltenteilung ist schon bei Locke vorhanden, wenn auch nur bruchstückhaft: Locke führt zwei Gewalten an, die ungefähr mit der Exekutiven und der Legislativen verglichen werden können.

Das sorgfältig ausgearbeitete Bild der "drei mächtigen Gewalten des Bundes", das die amerikanische Verfassung prägt und von denen auch Außenminister Rogers sprach,¹⁰ trägt jedoch eindeutig die Handschrift Montesquieus,¹¹ dessen große eigene Leistung die Lehre vom "Prinzip der Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle"¹² ist. Die Reihenfolge der in der Verfassung behandelten Gewalten erklärt auch die Bedeutung, die ihnen von den Gründungsvätern zugesprochen worden ist.

Die Entstehungsgeschichte der amerikanischen Verfassung und ihr philosophischer Hintergrund zeigen deutlich, daß ein starker Präsident nicht vorgesehen war, und noch heute zeigen von der Verfassungspraxis längst außer Kraft gesetzte Bestimmungen, wie weit sich die Institution der Präsidentschaft von ihrem Ausgangspunkt entfernt hat.¹³ Ganz besonders augenfällig ist diese Entwicklung auf dem Gebiet der Außenpolitik. Von dem, was Richard Neustadt den "Vollzugsbeamten" nennt, dem in den ersten Entwürfen der Verfassung nicht einmal die Mitwirkung am Zustandekommen internationaler Verträge eingeräumt werden sollte,¹⁴ entwickelte sich

10 Hearing vor dem außenpolitischen Senatsausschuß am 14.5. 1971; siehe Department of State Bulletin, 7.7.1971, S.722.

11 Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, geboren 1689 bei Bordeaux, gestorben 1755 in Paris. Verfasser zahlreicher empirischer Beobachtungen, Hauptwerk: "De l'esprit des lois" (Genf, 1748).

12 De l'esprit des lois, XI,6.

13 Dies gilt etwa für die Bestimmung, daß "Rat und Zustimmung" des Senats zu Ernennungen hoher Beamter und bei Vertragsabschlüssen erforderlich sei.

14 Small, Norman J., und Lester S. Jayson (Hsg): The Constitution of the United States of America. Senate Document No.39. Washington, 1964, S.462. In den ersten Fassungen des Dokumentes sollte "der Senat der Vereinigten Staaten Verträge abschließen, Botschafter und Richter des Obersten Bundesgerichtshofes ernennen". Später wurde die Beteiligung des Präsidenten an diesen Fragen erwogen, und schließlich forderte John Jay in Brief Nr.64 der Federalist Papers. in diesen Fällen das Initiativrecht des Präsidenten.

der amerikanische Präsident zum praktisch allein Verantwortlichen und theoretisch allein Bestimmenden der Außenpolitik, von dem nunmehr im offiziell anerkannten Kommentar zur amerikanischen Verfassung behauptet wird: "Verhandeln (ist) ein Monopol des Präsidenten."¹⁵

Wohl einer der wichtigsten Faktoren dieser Entwicklung war das Desinteresse des jungen Amerika an der Außenpolitik, was freilich keine Isolationspolitik bedeuten sollte: "Friede, Handel und ehrliche Freundschaft mit allen Nationen, umstrickende Bündnisse mit keiner"¹⁶ - so umschrieb Thomas Jefferson in seiner Inauguralrede das Ziel der amerikanischen Außenpolitik. Wie von ihm war sie auch von den Verfassern der Federalist Papers vorwiegend als Handelspolitik verstanden worden; in den Briefen Nr. 42 und 53, in denen sich James Madison mit ihr befaßt, bringt er sie fast ausschließlich mit dem internationalen Handel und seiner Sicherung durch internationales Recht in Verbindung. Ansonsten aber stand man, abgeschreckt durch das europäische Schauspiel, der Außenpolitik mißtrauisch gegenüber. Man war ernsthaft besorgt, amerikanische Diplomaten würden in ihrer Naivität Opfer der Intrigen des dekadenten Europa; Gesandte, die man den Europäern in dieser Hinsicht gewachsen glaubte, schätzte man nicht viel besser ein als jene.¹⁷

Diese Haltung gegenüber der Außenpolitik, die damals praktisch mit Beziehungen zu Europa gleichzusetzen war, führte zu einer ganzen Reihe signifikanter Präzedenzfälle, die zum Teil bis heute entscheidend die Stellung der amerikanischen politischen Institutionen in der Außenpolitik bestimmen.

¹⁵ Small/Jayson, a.a.O., S.464

¹⁶ Krippendorff, a.a.O., S.16

¹⁷ Zu den Anfängen der amerikanischen Außenpolitik siehe etwa: Felix Gilbert, To the Farewell Address - Ideas of Early American Foreign Policy. Princeton 1961, und Samuel F. Bemis, The Diplomacy of the American Revolution. Bloomington, 1935.

Beispielsweise begab sich binnen vier Monaten Amtszeit der ersten amerikanischen Regierung unter George Washington der Senat des wichtigen Rechtes zur Teilnahme an der Beratung internationaler Verträge.¹⁸ Als Folge einer nahezu 65jährigen Abstinenz des Kongresses von außenpolitischen Angelegenheiten schrumpfte das Recht des Senats auf "Rat und Zustimmung"¹⁹ bei der Ernennung hoher außenpolitischer Beamter zum Formalismus. Die zahlreichen Ernennungen und Beförderungen im State Department werden heute vom Kongreß in den meisten Fällen automatisch, bei sehr hohen Beamten nach Hearings gutgeheißen. Es gab in der Geschichte der Vereinigten Staaten nur drei Fälle, in denen die Ernennungen im Außenamt nicht bestätigt wurden; dabei handelte es sich einmal um eine Spitzenposition.²⁰ Dies war der Beginn einer Entwicklung, die den Obersten Bundesgerichtshof 1936 zu der Erkenntnis brachte: "Der Präsident ist das einzige Organ der Nation in auswärtigen Angelegenheiten und ihr einziger befugter Sprecher gegenüber anderen Nationen."²¹

Mit dieser Entwicklung, so argumentiert etwa Karl Loewenstein, hätten sich "Verfassungsabsicht und Verfassungswirklichkeit"²² einander bis zur Kongruenz angeglichen. Diese Auffassung ließe sich vielleicht angesichts des weiten Interpretationsspielraumes halten, den der Verfassungstext

18 George Washington bat den Senat persönlich um Rat und Zustimmung zu einem Vertrag mit Indianerstämmen, was ihm verweigert wurde. Washington legte dem Gremium nur noch das ausgearbeitete Dokument zur Zustimmung vor. Rekonstruktion und Bewertung dieses Ereignisses siehe Haynes, George H.: *The Senate of the United States*. New York, 1960, S.62-68

19 Art.II, 2/2 US-Verfassung

20 Farnsworth, David N.: *The Senate Committee on Foreign Relations*. Urbana, 1961, S.38f

21 Supreme Court in der Sache "United States v. Curtiss Wright Export Corp." Einen Kommentar hierzu siehe etwa Department of State Bulletin, 7.7.1971, S.729, Fußnote 47.

22 Loewenstein, a.a.O., S.306

bietet, keinesfalls aber dann, wenn man das in Betracht zieht, was man den "Geist" der Verfassung nennen könnte, der aus der Genesis des Dokumentes ersichtlich wird.

Unbestreitbar haben sich die 13 amerikanischen Kolonialgebiete als souveräne Staaten im Sinne der von Jean Bodin in der Renaissance vorgebrachten Definition²³ verstanden; der Senat war kein vom Volk gewähltes Oberhaus, sondern die Versammlung von Delegierten der einzelnen Staaten, die aus der Mitte ihrer Parlamente bestimmt worden waren.²⁴ Auch zeigen die vor 1787 gültigen Bestimmungen der Konföderation und die ersten Entwürfe der amerikanischen Verfassung, daß seine Zuordnung zur Legislative nicht unumstritten war; Hamilton beispielsweise hielt eine Beteiligung des Senats an der Außenpolitik für denkbar.²⁵

Heute schöpft der amerikanische Präsident seine außenpolitische Autorität nicht allein aus der realen Macht, die ihm im Laufe der Entwicklung zugewachsen ist. Richard Neustadt²⁶ bestreitet dies sogar ausdrücklich; der Haupteinfluß des Präsidenten besteht für ihn vorwiegend aus seiner "Macht zu überzeugen". In der Tat wohnt der Präsidentschaft in den USA ein beträchtliches Prestige inne, dessen Dasein allein viel Durchsetzungsvermögen bewirkt. Das ist auch nicht weiter erstaunlich; der Präsident ist nicht nur der Chef seiner Regierung, sondern gleichzeitig Oberhaupt "der reichsten Nation, die die Geschichte kennt",²⁷ und eine Symbol-

23 Siehe etwa Brierly, J.L.: The Law of Nations. New York, Oxford, 1963; besonders § 2.

24 Siehe Federalist Papers, Brief Nr.62, S.376f.

25 Federalist Papers, Brief Nr.65; Department of State Bulletin, 7.7.1971, S.722.

26 Neustadt in Presidential Power. Richard E. Neustadt war während des Interregnums Mitglied einer der Stäbe des gewählten Präsidenten Kennedy, die eine Art Regierungsprogramm ausarbeiten sollten. Neustadts Buch war Teil dieses Programms, und Kennedy hat es laut Schlesinger aufmerksam zur Kenntnis genommen.

27 Schlesinger in New York Magazine, 6.11.1960; The Case For Kennedy, S.19.

figur für den in den USA geschätzten Kämpfer, der sein Amt nach bester amerikanischer Tradition erworben hat.

Eine weitere Erhöhung seiner Position erfährt der Präsident zusätzlich durch die Tatsache, daß er nicht Mitglied einer Körperschaft ist und auch keine repräsentiert.²⁸ Weder ein Individium noch eine Institution ist ihm nebengeordnet; letztlich stellt er im Felde der Außenpolitik die personifizierte Exekutive dar, ist er der einzige Entscheidungsträger, der einzige verantwortlich Handelnde.

Schließlich ist der Präsident "Oberkommandierender der Armee und der Marine der Vereinigten Staaten sowie der Miliz der einzelnen Staaten, falls sie zum Dienst für die Vereinigten Staaten einberufen werden".²⁹ Dies wäre an sich nur eine formale Regelung; sie ist abgeschwächt durch die auch hier aufrechterhaltene Budgethoheit³⁰ des Kongresses und vor allem durch sein Recht zur Entscheidung über Krieg und Frieden. Aber gerade letzteres ist entscheidend verwässert worden; mit der Verlegung von Truppen in befreundete Länder, sei es aufgrund von Verträgen, sei es als Folge eines Hilfeersuchens, und mit der Ausstellung von Blankoschecks für den Präsidenten durch Kongreßresolutionen wurden wichtige Präzedenzfälle geschaffen, deretwegen die Position der Legislative in wesentlichen außenpolitischen Fragen erheblich geschwächt wurde.

Das weitgehende Fehlen präziser Angaben über den Aufgabenbereich und die Arbeitsweise des amerikanischen Präsidenten in der Verfassung gibt jedem Inhaber dieses Amtes eine große Anzahl von Möglichkeiten in die Hand, seine Vorstellungen von der Präsidentschaft in die Tat umzusetzen. Wie weitgespannt diese Möglichkeiten sind, kann gerade ein Ver-

28 Morgenthau in New York Times Magazine, 13.11.1960; Alone With Himself and History, S.116.

29 Art. II,2 US-Verfassung. Sinngemäß gilt dies heute natürlich auch für die Luftwaffe.

30 Über die Beziehungen zwischen Kongreß und Department of Defense siehe entsprechende Abschnitte S.119,120f.

gleich zwischen den Präsidenten Eisenhower und Kennedy zeigen, dem ältesten und dem jüngsten Präsidenten der amerikanischen Geschichte, dem "umgekehrten Roosevelt"³¹ und dem Roosevelt-Anhänger, der mit seinem Vorbild "viel gemeinsam"³² hatte, den "zwei verschiedenen Arten von Menschen und zwei verschiedenen Typen von Präsidenten"³³

Eisenhowers Regierungsstil war von seiner lebenslangen militärischen Erfahrung geprägt, von einer Welt exakter Organisiertheit und einem klaren Schema von Kompetenzen und Rangordnungen. Daß er nicht die dem Militär häufig zugesprochene Entschlußfreudigkeit und Befehlsgewohnheit ins Weiße Haus mitbrachte, spricht Burton Sapin seiner Neigung "zu der überlieferten amerikanischen Haltung (zu), daß die Politik im Wesentlichen ein schmutziges Geschäft sei". Er "spielte seine politische Rolle folglich sehr widerstehend, oft unwirksam und von Zeit zu Zeit mit dem Mangel an Aufrichtigkeit und Sinn für Angemessenheit, den er selbst in anderen entdeckte".³⁴

Als Präsident sah Eisenhower sich als Schiedsrichter zwischen divergierenden Ansichten in seiner Regierung, die er, ohne selbst in den Wirren der Alltagspolitik gefangen zu sein, zu schlichten hatte; angesichts von Konflikten war er "eher geneigt zu sagen, nun, können wir nicht eine gemeinsame Grundlage finden?"³⁵ Diese Schiedsrichtervorstellung veranlaßte Eisenhower auch, von seinen Untergebenen vollständig ausgearbeitete Papiere mit bereits in den unteren Ebenen ausgehandelter Zustimmung zwischen allen beteiligten Behörden zu erwarten. Dadurch erzeugte er zwar "den Anschein der Homogenität"³⁶ innerhalb des Regierungsapparates, nahm aber dafür Kompromißhaftigkeit der Entscheidungen und

31 Neustadt, a.a.O., S.163

32 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.575

33 Interview mit Winthrop G. Brown

34 Beide Zitate aus: Sapin, Burton M.: The Making of United States Foreign Policy. Washington (1966), S.74

35 Interview mit Winthrop G. Brown

36 Hofmann, Stanley: Gulliver's Troubles oder die Zukunft des internationalen Systems. Bielefeld, 1970, S.269

seinen Ausschluß aus dem Diskussionsprozeß in Kauf. Grundlegendes Material blieb ihm in der Regel verschlossen.³⁷

Als schon frühzeitig erfolgreicher Berufspolitiker konnte der aus ganz anderem Milieu als sein Vorgänger stammende John F. Kennedy nichts Schmutziges an seiner Arbeit finden. Er scheint allerdings insofern typisch für die amerikanische politische Szenerie gewesen zu sein, als er offenbar keinen Standort eingenommen hat, der ihn möglicherweise zur Aufstellung längerfristiger Programme hätte veranlassen können, an denen er seine Aktionen ausrichten konnte. Verfolgt man seine Laufbahn und seine Äußerungen, so kommt man eher zu dem Schluß, er sei einer jener Pragmatiker gewesen, deren "ad-hoc-Entscheidungen auf der unkritisch perpetuierten Basis stabiler sozio-ökonomischer Interessen"³⁸ aufgebaut sind.

In der Tat ist es schwer, hinter der Karriere des 35. Präsidenten der Vereinigten Staaten eine "Denkweise" statt einer "Handlungsweise"³⁹ zu sehen. Kennedy ist zwar von den Liberalen⁴⁰ als einer der ihren reklamiert worden, und Kennedy sagte von sich selbst, er sei "im übergeordneten

37 Sapin, a.a.O., S.74

38/Krippendorff, a.a.O., S.451.

39 Hofmann, a.a.O., S.144.

40 Der amerikanische Liberalismus weicht in wesentlichen Punkten vom europäischen ab. In den USA fordern Liberale die Ausweitung der Regierungstätigkeit in Richtung auf den Wohlfahrtsstaat sowie bei der Lenkung der Wirtschaft. Der US-Liberale steht im Konfliktfall eher auf der Arbeitnehmerseite, ist eher zum Widerstand gegen Radikalismus von rechts als von links geneigt. "Liberale" Außenpolitik kennzeichnet sich durch undogmatischen Antikommunismus. Kommunismus gilt als Machtmittel, nicht als Ideologie. Die liberale Außenpolitik kann eher als "pragmatisch" bezeichnet werden als etwa eine "konservative" Außenpolitik.

Sinn"⁴¹ liberal, aber es ist fraglich, ob er sich dessen sicher war: Er sprach "geringschätzig von den doktrinären 'Liberalen' ... Das Wort 'konservativ' hat so viele Folgen, mit denen ich mich nicht identifiziert sehen möchte. Das Wort 'gemäßigt' scheint mir nicht exakter zu sein. Ich kenne zu viele Konservative, mit denen ich nichts gemein habe"⁴². Allerdings sagte er 1960 in New York: "Ich glaube an die menschliche Würde als den Ursprung nationaler Stärke, an die menschliche Freiheit als Quelle nationalen Handelns, an das menschliche Herz als die Triebfeder nationalen Mitgefühls, an den menschlichen Verstand als die Quelle unserer Gedanken und Ideen... Der Liberalismus glaubt an die Fähigkeit des Menschen, an seine Vernunft und Urteilskraft... Er ist unsere größte und einzige Hoffnung in der Welt von heute."⁴³

Auf der anderen Seite galt Kennedy als der "Pragmatiker und Realist - er ist an Dingen interessiert, die funktionieren"⁴⁴, und Ted Sorensen berichtet, seine Politik sei nie von "übergeordneten Plänen"⁴⁵ geleitet worden. In einer Rede in Harvard sagte er 1950, "er folge nicht der liberalen Linie"⁴⁶. Der französische Kennedy-Biograph Molènes nennt sein Forschungsobjekt einen "opportunistischen Patrizier"⁴⁷ und James McGregor Burn meint, für Kennedy seien "die konservati-

41 Sorensen, T.C.: The Kennedy Legacy. New York (1969), S.32

42 ebd.

43 ebd., S.33. Diese Rede wurde zeitweilig in Zusammenhang gebracht mit Kennedys Forderung nach einem liberalen Präsidenten, die er schon seit dem Vorjahr vorgebracht hatte. (Cleveland Plain Dealer, 29.7.1959, Senators Named to Party Council).

44 James McGregor Burns in U.S. News & World Report, 30.1.1961; New Era - What Kennedy Will Be Like as President.

45 Sorensen, Kennedy, S.362.

46 New Republic, 13.10.1952.

47 Molènes, Charles Melchior de: La carrière du Président Kennedy et la vie politique américaine. Paris (1963), S.65. In Anlehnung an Professor Richard Hofstadter, der Franklin D. Roosevelt so genannt hat.

ven Gedanken des Bostoner Katholizismus" ⁴⁸ wesentlich gewesen. In einem Interview von 1953 mit der Saturday Evening Post steht der später von Lasky zitierte Satz Kennedys: "Ich wäre froh, ihnen sagen zu können, daß ich überhaupt kein Liberaler bin... Ich fühle mich bei diesen Leuten nicht wohl." ⁴⁹ Und wieder James McGregor Burns: "Kennedy war der Nichtverpflichtung verpflichtet." ⁵⁰ Allerdings ist anzumerken, daß alle die Kennedy zugeschriebenen Zitate vor 1953 liegen, also vor seiner Bekanntschaft mit dem Liberalen Sorensen, der einer der Wenigen sein soll, die Kennedy zu beeinflussen vermochten. ⁵¹

Auch an Hand seiner Tätigkeit im Kongreß ist es schwer, sich von Kennedys politischen Ansichten ein zusammenhängendes Bild zu machen. Kennedys Auftreten im Kongreß war nicht eindrucksvoll, und er gab selbst zu: "Ich war (auf das Repräsentantenhaus) nicht vorbereitet... Als ich meinen Abschied als Repräsentant nahm, gab es eine Menge Dinge, von denen ich nichts wußte, eine Menge Versuche, die ich unternommen habe, vielleicht einige Abstimmungen, die anders hätten sein müssen." ⁵²

Im Rückblick auf die nur um Haaresbreite verfehlte Nominierung Kennedys zum Vizepräsidentenskandidaten im Jahre 1956 schrieb die New York Herald Tribune drei Jahre später: "Er war im Repräsentantenhaus nur sechs und im Senat nur vier Jahre gewesen. Er hatte auf keinem der Plätze etwas besonders Bemerkenswertes vollbracht, als er in Chicago

48 Burns, James McGregor: John Kennedy: A Political Profile. New York, 1960, S.69

49 Lasky, Victor: J.F.K. New York (1963), S.135

50 Burns, John Kennedy, a.a.O., S.136

51 Über die Beziehungen zwischen Sorensen und Kennedy siehe etwa: Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S. 583f; Manchester, William: Portrait of a President. Boston, Toronto, 1962, S.115; Salinger, Pierre: Mit J.F. Kennedy. Düsseldorf, Wien (1967). Eine gegensätzliche Schilderung bietet Lasky, a.a.O., S.164f, dessen Angaben aber wohl nicht über alle Zweifel erhaben sind.

52 Molènes, a.a.O., S.67; zit. aus: Martin, Ralph G., und Ed. Plaut: Front Runner Dark Horse. New York, 1960

auf der demokratischen Konvention ankam."⁵³ Und die Chicago Tribune monierte noch am 10. Januar 1962: "Mr. Kennedys Abwesenheitsquote in beiden Häusern des Kongresses war hoch."

Die häufige Abwesenheit Kennedys im Kongreß hatte allerdings ihren Grund nicht nur im mangelnden Interesse an der Mitarbeit. Kennedy, der in seiner Jugend "ein ungewöhnliches Tal von Krankheiten"⁵⁴ durchschreiten mußte und nach seiner Rückkehr aus dem Zweiten Weltkrieg an seinen schweren Kriegsverletzungen litt, erlebte als Kongreßabgeordneter mehrere Rückschläge und neue Krankheiten, die ihn mehrfach an den Rand des Todes brachten. "Mindestens die Hälfte der Tage, die er auf dieser Welt verbrachte, waren Tage intensiven physischen Schmerzes", sagte Bruder Robert von John Kennedy,⁵⁵ und trotzdem fand seine Umgebung in ihm "einen sehr, sehr disziplinierten Menschen... Niemals sah ich irgendeinen Einfluß seines körperlichen Zustandes oder irgendwelcher Medikamente, die er eingenommen haben mag,"⁵⁶ auf seine tägliche Arbeit.

Eine Konzentration Kennedys auf die Außenpolitik ist erst seit 1956 festzustellen, dem Jahr seiner knappen Nominierungsniederlage in Chicago: "An jenem Nachmittag begann seine Präsidentschaftskampagne."⁵⁷ Auch davor hatte der Abgeordnete zu Fragen der Außenpolitik Stellung genommen,⁵⁸

53 New York Herald Tribune, 9.8.1959.

54 Spiegel 12/1968; Gebrechliche Männer im weißen Haus, S.142.

55 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedy, a.a.O., S.88

56 Interview mit Ralph A. Dungan

57 U.S. News & World Report, 30.5.1960; John Kennedy: What He Is and What He Stands For, S.76.

58 1949 machte Kennedy "unsere Diplomaten und unseren Präsidenten" (Cong. Record, 21.2.1949) für den "Verlust von China" verantwortlich. Er wandte sich 1951 gegen das "utopische" (Kennedy laut Lasky, J.F.K., S.121) Auslandshilfeprogramm der USA und bekämpfte die "schockierenden" (ebd) Ausgaben des diplomatischen Dienstes. Im Februar 1951 verwandte er sich für die Konzentration der amerikanischen Aufmerksamkeit nach Westeuropa, im August 1951 dagegen. (ebd.) Ferner griff er 1951 nach einer Indochinareise und 1954 in die Debatte um die amerikanische Südostasienpolitik ein. (Interview mit Edmund A. Gullion, Schlesinger, Die tausend Tage Kennedy, S.281f.)

aber sein Hauptinteresse lag damals in der Wirtschafts- und Sozialpolitik; seine Abstimmungsliste in Wirtschaftsfragen zeugt von eher konservativer Gesinnung,⁵⁹ und die Time wunderte sich über seine "seltsame Mischung aus Bostoner Konservatismus und dem Liberalismus des New Deal".⁶⁰

1957 wurde Kennedy entgegen den Gepflogenheiten des Senioritätsprinzips im Kongreß Mitglied des außenpolitischen Senatsausschusses, eines sehr begehrten Komitees, für das sich auch Estes Kefauver, Sieger bei der Vizepräsidentchaftsnominierung von 1956, beworben hatte. Seit jener Zeit fiel er auch öfter mit Beiträgen zur außenpolitischen Diskussion auf: Im Juli 1957 trat er mit dem Vorschlag zur Entlassung Algeriens in die Unabhängigkeit vor die Öffentlichkeit, der ihm den Vorwurf einbrachte, schon jetzt seinen Wahlkampf zu betreiben.⁶¹ Im selben Jahr schrieb er für Foreign Affairs einen Artikel, der häufig für sein außenpolitisches Programm als Präsident gehalten wird.⁶² Er betonte in ihm besonders die wachsende Wichtigkeit der Staaten aus der Dritten Welt in der internationalen Politik und klagte, man habe die politische Beweglichkeit und wirtschaftliche Stärke der Sowjetunion unterschätzt und den eigenen

59 Siehe Liste der Kennedy-Abstimmungen im Kongreß bei Lasky, a.a.O., S.168f. Insgesamt überwog bei Kennedy während seiner Zeit im Kongreß die Teilnahme an der innenpolitischen Arbeit. Von den 293 Beiträgen, die er zwischen 1947 und 1960 geleistet hat, befaßten sich 230 mit der Innenpolitik, sehr viele von ihnen mit Fragen der Arbeitnehmerlage. 44 seiner Reden und Beiträge waren außenpolitischen Problemen gewidmet; die drei, in denen er sich mit Indochina beschäftigte, lagen in der ersten Jahreshälfte 1954. In seiner letzten Legislaturperiode war Kennedy Vorsitzender des Unterausschusses für afrikanische Angelegenheiten im Außenpolitischen Senatsausschuß. (U.3. Senate, John Fitzgerald Kennedy. Washington, 1964)

60 Time, 11.1.1954

61 Siehe hierzu etwa Time, 15.7.1957; Burned Hands Across the Sea, S.18.

62 Kennedy, "A Democrat Looks at Foreign Policy", in: Foreign Affairs, Oktober 1957.

Fähigkeiten zur Sprengung der osteuropäischen Satellitenstruktur zu großes Gewicht beigemessen. Auch im Regierungsstil Eisenhowers fand er erstmals Mängel: Er monierte die übermäßige Bürokratisierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Vermutlich hat er den Einfluß des Kongresses überschätzt, als er schrieb: "Unsere laufende und ständig erfolgreichere Indochinapolitik ... hat ihre Ursprünge im Kongreß."⁶³ Der Senator Kennedy gilt schließlich als der Erfinder der "Raketenlücke", mit der er im August 1958 den Senat alarmierte⁶⁴ und einen Teil seines Wahlkampfes bestritt,⁶⁵ sowie als Befürworter verstärkter und differenzierter Rüstungsanstrengungen.⁶⁶

Kennedy hatte einen guten Teil seines Wahlkampfes mit der Kritik an Eisenhowers Regierungsstil geführt,⁶⁷ den er für "beklagenswert unzureichend"⁶⁸ hielt. Für ihn war der Präsident kein Schiedsrichter, sondern "oberstes Exekutivorgan", "der lebende Mittelpunkt allen Handelns in unserem Regierungssystem".⁶⁹ Er, Kennedy, wollte ein "starker Präsident"⁷⁰ sein, "ein Mann, der das Kommando mit Festigkeit übernimmt, der entscheidet, was er will, und dann mit aller ihm zur Verfügung stehender Macht danach vorgeht",⁷¹ als der er sogar den Vorwurf der Diktatur zu riskieren bereit war: Achte man zu sehr auf die Stimmung in der Bevölkerung, bekomme man nur "das Ohr voller Heuschrecken".⁷² Eine der vier Eigenschaften, meinte Kennedy in seiner Ab-

63 ebd., S.56

64 Molènes, a.a.O., S.135

65 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.263,277f

66 U.S. Senate, John Fitzgerald Kennedy, a.a.O.

67 Siehe Kennedys Rede vor dem National Press Club in Washington am 14.1.1960; U.S. News & World Report, 28.11.1960; As Kennedy Foresaw the Presidency; ebenso Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.63f, 70

68 Sapin, a.a.O., S.74

69 U.S. News & World Report, a.a.O., S.77.

70 U.S. News & World Report, 30.1.1961; New Era - How Kennedy As President Will Differ From Eisenhower, S.39.

71 Burns in U.S. News & World Report, 28.11.1960; A size-up of Kennedy, S.72.

72 U.S. News & World Report, 28.11.1960; As Kennedy Foresaw the Presidency, S.77.

schiedsrede vor dem Parlament von Massachusetts am 9. Januar 1961, die ein Präsident brauche, sei der Mut, auch gegen den Rat aller seiner Mitarbeiter und gegen den Druck der öffentlichen Meinung seinen Standpunkt durchzusetzen.⁷³ Schon vor seiner Amtseinführung machte er klar, daß er "die Außenpolitik bestimmen (werde). Er wird einen Außenminister haben, der die Politik verwaltet - aber es wird nie einen Zweifel geben, wer der erste Mann ist".⁷⁴

Hier, auf dem Gebiet der Außenpolitik, sah Kennedy sein wichtigstes Betätigungsfeld als Präsident; für sie sei vor allen anderen Institutionen des amerikanischen Regierungssystems der Amtsinhaber im Weißen Haus verantwortlich, während der Kongreß in innenpolitischen Fragen federführend sei.⁷⁵ Natürlich war sich Kennedy der Einflußnahme anderer Gruppen und Institutionen auf die Außenpolitik bewußt, aber "dennoch war er nicht bereit, außenpolitische Überlegungen von Druck- oder Beeinflussungsversuchen (des Kongresses oder der öffentlichen Meinung) abhängig zu machen".⁷⁶

Eine neue Auffassung vom Amt des Präsidenten bringt einen neuen Regierungsstil, eine neue Arbeitsweise, die Notwendigkeit zur Umorganisierung des persönlichen Apparates des Präsidenten. Schon lange vor seiner Amtseinführung zeichneten sich die Formen ab, die Kennedys engste Umgebung im Weißen Haus annehmen sollten. Der Mitarbeiterstab des Senators, schon 1958 als "hochwirksam"⁷⁷ gepriesen, sollte in ähnlicher Form ins Weiße Haus übernommen werden - als ein

73 "Amerika in der Welt von Morgen"; in: Vom Gestern zum Morgen, Bd.9, Frankfurt, 1961.

74 U.S. News & World Report, 21.11.1960; The Kennedy Story, S.54.

75 U.S. News & World Report, 28.11.1960; As Kennedy Fore-saw the Presidency, S.78.

76 Sorensen, Theodore C.: Kennedy. München, 1966, S.474

77 New York Times Magazine, 13.7.1958; How To Be a Presidential Candidate, S.52.

kleiner, intimer,⁷⁸ "eierköpfiger"⁷⁹ Kreis, konzipiert für schnelle und einschneidende Entscheidungen, fähig, im Notfall den geordneten Dienstweg der Bürokratie zu umgehen. "Jack Kennedy", prophezeite die U.S. News & World Report kurz nach der Wahl von 1960, "wird im Weißen Haus in vielfacher Hinsicht eine Wendung um 180 Grad von Eisenhower vornehmen. Der neue Präsident wird sich nicht auf Vorlagen des Stabes und auf die Zustimmung zu Entscheidungen verlassen, die unten getroffen worden sind. Jack bildet sich seine eigene Meinung, aber zuerst will er die gegensätzlichen Seiten anhören. Er liebt Diskussionen... Er will den Dingen auf den Grund gehen... Im Allgemeinen ... delegiert Kennedy Autorität, aber er macht gern selbst eine Show... Der neue Präsident wird über einer Entscheidung nicht verzweifeln. Er untersucht eine Frage, fällt seine Entscheidung und macht weiter."⁸⁰ Einer der Berater des damaligen Senators Kennedy beschrieb die Arbeitsweise seines Chef so: "Jack verläßt sich nicht auf Berater. Er spricht mit ihnen, hört zu, was sie zu sagen haben, und bildet sich dann seine eigene Meinung... Wenn er mit mir spricht, sieht es wie eine Debatte aus... Er will wissen, warum ich die Haltung einnehme, die ich habe, und wir diskutieren darüber. Dann trifft er seine eigene Entscheidung."⁸¹

Statt ständiger Ausschüsse wie unter Eisenhower beauftragte der neue Präsident lieber ad-hoc-Arbeitsgruppen mit der Untersuchung bestimmter Probleme und löste sie nach getaner Arbeit wieder auf. Es kam ihm dabei offenbar nicht

78 Lee C. White erklärte hierzu in seinem Interview mit mir:

"Ich würde sagen, daß es während der Zeit Kennedys im Weißen Haus ungefähr 25 Stableute gab, mit denen der Präsident mehr oder weniger eng zusammenarbeitete, und die den wichtigsten Teil des Stabes bildeten."

79 Time, 7.11.1960; Candidate in Orbit, S.23.

80 U.S. News & World Report, 21.11.1960; The Kennedy Story, S.53.

81 ebd., S.54

darauf an, Doppelarbeit zu vermeiden; schon während des Interregnums wurde deutlich, daß für ihn die Beschaffung möglichst vieler Alternativen und Standpunkte wichtiger war als rationelles Arbeiten.⁸²

Daß Kennedy seinen Regierungsstil relativ ungebrochen im Weißen Haus verwirklichen konnte, wird nicht allein durch das Vorhandensein zahlreicher ad-hoc-Arbeitsgruppen belegt. Die New York Times beispielsweise beschrieb seine Arbeitsweise als "wunderbar chaotisch": "Präsident Eisenhower wollte Entscheidungen haben, um sie zu billigen. Präsident Kennedy will Probleme zum Entscheiden haben."⁸³ Er wurde als "entscheidungsfreudiger Bursche"⁸⁴ qualifiziert, als ein Mann, der bereit war, "eine Entscheidung zwischen zwei gegensätzlichen ... Ratschlägen zu treffen und zu sagen, o.k., so soll es geschehen."⁸⁵

Angesichts der Tatsache, daß Kennedy zahlreiche Theorien über die Präsidentschaft, besonders aber die von Richard Neustadt kannte, ist es ziemlich sicher, daß er sich der Grenzen seiner Macht als Präsident durchaus bewußt war. Er beschrieb einmal die "Kluft ... zwischen dem, was (der Präsident) will, und dem, was möglich ist",⁸⁶ und die Macht der öffentlichen Meinung stufte er sehr hoch ein: "Kein Präsident kann sich sehr weit von ihr entfernen. Kein Präsident kann im Kongreß sehr lange ohne sie erfolgreich sein".⁸⁷ Für Kennedy war sie von ganz besondere Wichtigkeit; ihm bedeutete Prestige, die Meinung der Öffentlichkeit über ihn "nicht nur Hochschätzung und Respekt, sondern Macht über andere Leute".⁸⁸

82 Beispiel: Siehe Schlesinger, a.a.O., S.140f.

83 New York Times, 6.3.1961; How Kennedy Operates With His Team

84 Interview mit Edmund A. Gullion

85 Interview mit Winthrop G. Brown.

86 Sorensen, T.C.: Decision Making in the White House. N.Y. 1963, S.4

87 Sorensen, The Kennedy Legacy, a.a.O., S.70

88 Williams, William A.: The U.S., Cuba, and Castro. New York, 1962, S.148. Das Ergebnis einer USIA-Meinungsumfrage in zahlreichen Ländern der Welt hat "eine verblüffende Kongruenz" (Krippendorff, a.a.O., S.166) mit dem außenpolitischen Programm der Regierung von John F. Kennedy. Dazu kann gesagt werden: Zwar ist es sicherlich nicht rich-

Theodore C. Sorensen, einer der intimsten Freunde Kennedys, nennt vor allem fünf Faktoren, die die Bandbreite der Entscheidungsfreiheit eines amerikanischen Präsidenten schmälern:⁸⁹

- (1) Die Zulässigkeit. Als Oberhaupt eines Rechtsstaates muß der Präsident die Verfassung, Gesetze und Gerichtsurteile respektieren und die Rechte der Bundesstaaten beachten. Außenpolitische Entscheidungen werden immer mehr durch das sich weiterentwickelnde internationale Recht eingeschränkt, sowie durch die Haltung anderer Staaten.
- (2) Die verfügbaren Hilfsmittel. Jeder Gewinn erfordert Kosten, und optimale Entscheidungen haben den größten Gewinn bei den niedrigsten Kosten. Die Hilfsmittel des Präsidenten sind begrenzt, nicht nur in pekuniärer Hinsicht, sondern auch beispielsweise in Bezug auf Menschenkraft, Loyalität, Glaubwürdigkeit. Deshalb muß der Präsident auf Kosten anderer Bedürfnisse Prioritäten setzen.
- (3) Die Zeit. Erstens steht für jeden Entscheidungsprozeß nicht unbegrenzt viel Zeit zur Verfügung. Wohl keine Entscheidung wird ohne Zeitdruck getroffen. Zweitens ist der richtige Zeitpunkt für eine Entscheidung wichtig. Durch Zögern kann man die Kristallisierung einer Situation, die Abschwächung eines Konfliktes, die Einigung in der öffentlichen Meinung abwarten; schnelles Handeln bezweckt das Ausnützen einer Situation oder das Erreichen eines Vorteiles durch das Moment der Überraschung. Aber Abwarten kann auch eine Schwäche sein;

tig, daraus zu schließen, diese sei Reaktion auf jenes Umfrageergebnis, aber USIA-Chef Murrow stellte 1963 fest, psychologische Momente hätten bei der Ausführung der amerikanischen Außenpolitik "angemessene Beachtung" gefunden. (Umfrageergebnis und Murrow-Zitat in: USIA, Research an Reference Service, Special Memorandum, Survey Research Division; Worldwide Reactions to the Election of President Kennedy - A Flash Survey in Major World Opinion Centers. Washington, Januar 1961; zit. in: Krippendorff, a.a.O., S.166.

⁸⁹ Sorensen, Decision Making in the white House, a.a.O., S.22ff

Entscheidungsgründe können sich ändern, die Antwort kann verpaßt werden, denn "im Weißen Haus wird die Zukunft schnell Vergangenheit"⁹⁰. Zu schnellem Handeln gebracht es nicht selten an genauen Tatsachenauswertungen, an klaren Auswahlmöglichkeiten und am Bewußtsein über die möglichen Folgen.

- (4) Die Informationen. Eine optimale Entscheidung entsteht nach der Auswertung aller Informationen; dazu gehören nicht nur die offiziellen Nachrichten, sondern die aus allen Kanälen. Hat man aber alle Informationen, so sind nicht alle auszuwerten, weil es zuviele sind; die Begrenzung "Zeit" steht ihrer vollen Nutzung im Weg und macht die Auswahl der Informationen notwendig. Diese Auswahl hängt von der politischen Einstellung des Präsidenten, seinem Vertrauen in die Quelle und der Art der Perzeption ab. Unter den Informanten besteht die Tendenz, dem Präsidenten nur das mitzuteilen, was er ihrer Ansicht nach gerne hört, oder das, was ihren persönlichen Belangen nützen könnte. Größer als das der Überinformation ist auch das Problem des Mangels an Information, das besonders in der Außenpolitik die Regel ist. Die technische Entwicklung hat zwar zahlreiche neue Informationsquellen erschlossen, aber es gibt immer noch unerreichbare Nachrichten. Es gibt beispielsweise keine Möglichkeit, verlässliche Auskünfte über die Zukunft zu erhalten, mit der sich jeder Präsident bei jeder Entscheidung auseinandersetzen muß.
- (5) Die politischen Festlegungen in der Vergangenheit. Der Präsident "braucht keinen Fetisch aus der Beständigkeit zu machen, aber er muß Verwirrung und den Anschein der Täuschung vermeiden"⁹¹. Beständigkeit im Entscheiden ist nicht allein eine Frage der Imagepflege, denn Erneuerungen sind schwieriger als Fortsetzungen. Im Fall der Erneuerung muß die gesamte politische Maschi-

90 ebd., S.30

91 ebd., S.34

nerie neu eingestellt, die öffentliche Meinung neu geformt, neue Kosten in Rechnung gestellt werden. Die Rücknahme einer Entscheidung bedeutet in der Regel den Verlust aller vorher getroffenen Investitionen.

Noch viel enger begrenzt sieht Richard Neustadt⁹² die Macht des amerikanischen Präsidenten, weil die wenigsten Mitglieder der einzelnen Institutionen des amerikanischen Regierungssystems existentiell vom Präsidenten abhängen, also etwa auf seine Anweisung entlassen, degradiert oder versetzt werden können. "Wenn ein Mensch Macht mit einem anderen teilt," fährt Neustadt fort, "aber seine Stellung nicht aus der Laune des anderen heraus gewinnt oder verliert, dann hängt seine Bereitschaft, auf das Drängen des anderen zu handeln, davon ab, ob er selbst die Haltung für richtig hält."⁹³ Aber nach Meinung Neustadts ist die Tendenz der Machtteilhaber in den USA, anderer Meinung zu sein als der Präsident, besonders groß, weil kein anderes Mitglied des Regierungssystems eine ähnlich exponierte Stellung einnimmt wie der Präsident: "Die selben Bedingungen, die seine Führerschaft fördern, schließen eine Garantie der Führerschaft tatsächlich aus."⁹⁴ Deshalb schmilzt nach Neustadt die Macht des Präsidenten auf die "Macht des Überzeugens",⁹⁵ auf den Einfluß, den er auf die tatsächlich Handelnden auszuüben vermag.

In der Tat kann ein Präsident merkwürdig wirkungslos sein. Harry S. Truman prophezeite 1952 seinem Nachfolger: "Er wird dasitzen und wird sagen: 'Tu' das! Tu' jenes!' Und nichts wird geschehen."⁹⁶ Die amerikanische Indochinapolitik, insbesondere in Laos, trug lange Zeit nicht die Handschrift des damaligen Präsidenten Eisenhowers, einem "ziemlich vorsichtigen Mann, (der) wahrscheinlich kein großer

92 Presidential Power. Siehe hierzu auch Schlesinger, Die tausend Tage Kennedy, a.a.O., S.111ff

93 Neustadt, a.a.O., S.34

94 ebd., S.7

95 ebd., S.10

96 New York Times Magazine, 13.11.1960; S.116.

Laos-Falke"⁹⁷ war.

Allerdings ist dies nicht Folge eines Mangels an Macht der Überzeugung. Gewiß, der Kongreß will von der Notwendigkeit einer ihm abgeforderten Leistung überzeugt werden,⁹⁸ aber im Rahmen der Exekutive liegt die Macht des Präsidenten eher im Kontrollieren als im Überzeugen. Der Präsident muß die Ausführung der von ihm getroffenen Entscheidungen und seine Informationsquellen kontrollieren.

Die Kontrolle, die Überwachung der Durchführung von Entscheidungen aus dem Weißen Haus, ist eine von zwei Hauptaufgaben, die Hans J. Morgenthau als den eigentlichen Arbeitsbereich des Stabes im Weißen Haus sieht.⁹⁹ Sie, die Kontrolle, ist für Morgenthau die "Hilfe bei der Ausübung der Macht".¹⁰⁰ durch den Präsidenten. Kennedy hat selbst gerne Abraham Lincoln zitiert, der gegen die Stimmen aller seiner Kabinettsmitglieder einen Beschluß durchsetzte,¹⁰¹ und Edgar E. Robinson meint, der Bürgerkriegspräsident habe gezeigt, daß die Verfassung - mindestens auf Zeit - einen Diktator im Weißen Haus zulasse.¹⁰² Wenn Neustadt also argumentiert, die "Macht der Überzeugung" als einzige Einflußmöglichkeit des Präsidenten beruhe auf der Tatsache, daß die übrigen "Machtteilhaber" von ihm unabhängig seien, so ist dies nur bedingt richtig, weil es zwar auf Parlament

97 Interview mit William H. Sullivan

98 Ich möchte allerdings bemerken, daß es auch hier Beispiele gibt, die zeigen, daß auch gegenüber dem Kongreß das Überzeugungsvermögen nicht einziges Machtmittel des Präsidenten ist. Ich verweise etwa auf Washingtons Vorgehen im Kongreß während der Debatte über den Jay-Vertrag mit England von 1794 (Krippendorff, a.a.O., S.85), ferner auf das Recht des Präsidenten zum Veto gegen Kongressbeschlüsse, das nur durch Zwei-Drittel-Mehrheiten in beiden Häusern umgangen werden kann.

99 Morgenthau in: New York Times Magazine, 13.11.1960; Alone With Himself and History, S.116.

100 ebd

101 Siehe etwa Public Papers of the President- John F. Kennedy 1962, S.890.

102 Robinson, Edgar E., et al.: Powers of the President in Foreign Affairs 1945-1965. San Francisco (1966), S.9

und Gerichtsbarkeit, nicht aber auf die Exekutive zutrifft. Die Exekutive ist nicht derart unabhängig vom Präsidenten, daß es ihrer Überzeugung bedurfte, um sie zur Ausführung von im Weißen Haus beschlossenen Aktionen zu veranlassen. Den vorherigen Satz habe ich mit Vorbedacht eingeschränkt, denn in der Tat ist die Bürokratie, die "permanente Regierung"¹⁰³ nicht leicht zu lenken, vor allem nicht im Falle Kennedys, der eine Regierung ablöste, die großen Respekt vor dem geordneten behördlichen Dienstweg an den Tag gelegt hatte. Die den Informationsfluß und Handlungsablauf der Regierung verlangsamend, filternden, abfälschenden und unterdrückenden Faktoren im Regierungsapparat in Washington werde ich am Beispiel des State Department und des Defense Department aufzeigen, weil sie für diese Arbeit die relevantesten sind und im Übrigen für die gesamte Bürokratie als typisch gelten können. Dies setze ich deshalb voraus, weil die Bürokratisierung eine Arbeitsordnung, eine Rationalisierung durch Schematisierung ist, um möglichst wenigen, häufig wiederholbaren Arbeitsgängen möglichst vielen Situationen entsprechen können, die allen größeren Organisationen, nicht nur öffentlichen gemeinsam ist. Schwerfälligkeit, Wortwörtlichkeit und Status-quo-Denken entsteht aus der Verpflichtung zu öffentlicher Rechenschaftslegung einerseits und der größeren Kontinuität der Verwaltung im Vergleich zur gewählten Regierung andererseits.¹⁰⁴

¹⁰³ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.577

¹⁰⁴ Siehe hierzu etwa: Etzioni, Amitai, Soziologie der Organisationen, München, 1967; Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriß der Sozialökonomik, Bd.III, 4. Auflage 1956.

a. Das Exekutivbüro

Direkt dem Präsidenten unterstellt ist das Exekutivbüro, das, unter Franklin D. Roosevelt 1939 gegründet, besonders dessen Bedürfnis nach Bewältigung der wachsenden außenpolitischen Anforderungen unter Umgehung der etablierten Apparate entgegenkommen sollte. Offiziell ist es zur Überwachung der Durchführung von Entscheidungen aus dem Weißen Haus und zur Koordinierung der Programme und Interessen der einzelnen Ministerien gedacht, ohne politisch-exekutive Befugnisse, ohne Filterfunktion zwischen den Ministerien und dem Präsidenten,¹⁰⁵ aber nach Konkurrenzkämpfen der Behörden um jeweils alleinige und direkte Unterstellung unter den Präsidenten und dessen Bemühungen, eben diese direkte Aufsicht zu führen, ist es, wie Krippendorff meint, zu einer weitgehend selbstständigen Entscheidungseinheit geworden, deren politisches Gewicht von den anderen Abteilungen des Washingtoner Regierungsapparates in Rechnung gestellt werden muß.¹⁰⁶

In dieser Arbeit werden nicht alle Abteilungen des Exekutivbüros dargestellt, sondern nur die wichtigsten und die für die Außenpolitik relevanten. Unter das Dach dieser Organisation gehören noch unter anderem die "Special Assistants" für Personalpolitik, Wissenschaft und Technologie, der Rat für Außenwirtschaftspolitik, das Komitee für Handelspolitik und der interministerielle Ausschuß für Landwirtschaftsüberschüsse. Über die Zahl der dort Beschäftigten gibt es keine genauen Angaben; Sapin spricht von 1 500,¹⁰⁷ Krippendorff belegt seine Zahl von "mehr als 2 700 Personen", die 1960 dort tätig gewesen seien, mit einer Senatsstudie.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Sapin, a.a.O., S.76

¹⁰⁶ Krippendorff, a.a.O., S.88

¹⁰⁷ Sapin, a.a.O., S.77

¹⁰⁸ Study Nr. 9: "The Formulation and Administration of U.S. Foreign Policy"; U.S. Senate, 87th Cong., 1st Session, Document Nr.24, S.840; siehe Krippendorff, a.a.O., S.88, Fußnote 88.

aa. Das Budgetbüro

Das Budgetbüro ist die älteste der im Exekutivbüro vereinigten Gruppen, älter noch als dieses. 1921 als Abteilung des Finanzministeriums gegründet und 1939 in das Exekutivbüro aufgenommen, ist es laut Sapin wohl sein am wenigsten leicht zu ersetzendes Teilstück.¹⁰⁹ Ihm obliegen alle Fragen, die mit finanziellen Dingen zu tun haben – vom Gesamtbudget der Bundesregierung bis zur Überprüfung der Gesetzesvorlagen aller Ministerien auf ihre möglichen finanziellen Folgen vor ihrem Weg zum Kongreß. Auch die Vorschläge der einzelnen Ministerien für ihr Budget müssen die Prüfung des Budgetbüros hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Politik des Präsidenten bestehen, bevor sie in den Budgetvorschlag des Amtes für den Präsidenten aufgenommen werden. Das Budgetbüro leitet als "seinen Einfluß aus der Tatsache ab, daß keine ministerielle Anfrage den Schreibtisch des Präsidenten erreichen kann, bevor sie (das) Budget (-Büro) gebilligt hat."¹¹⁰ Sapin vergleicht seine Rolle deshalb mit den Bewilligungsausschüssen im Kongreß, von deren Votum die Aufnahme von Vorlagen in die Debatten wesentlich abhängt.¹¹¹

Zweifellos besitzt das Budgetbüro durch seine Befugnis zur Überprüfung und Zurückweisung ministerieller Vorschläge und Vorlagen ein beträchtliches politisches Gewicht, das allerdings nicht überschätzt werden darf. Seine Macht hängt weitgehend von der wirtschaftspolitischen Auffassung des Präsidenten und von dessen Verhältnis zum Budgetbüro einerseits und zu seinen Ministerien andererseits ab. Mit der Unterstützung durch Eisenhowers Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt etwa war das Budgetbüro in der Lage, den Haushaltsplan praktisch ohne Einspruchsmöglichkeit der Ministerien aufzustellen; auf der anderen Seite kann sich

109 Sapin, a.a.O., S.79

110 Briggs, a.a.O., S.16

111 Sapin, a.a.O., S.80

ein von dem Amt enttäuschter Minister direkt an einen leichter erreichbaren Präsidenten, wie etwa Kennedy, wenden, und ihn von der Richtigkeit seiner Ansichten überzeugen. Schließlich kann auch der Kongreß andere Entscheidungen fällen: "Das Budgetbüro hat seinen Teil an den bürokratischen Schlichkeiten verloren."¹¹²

Leiter dieses Amtes war unter der Präsidentschaft Kennedys fast zwei Jahre lang, nämlich bis Ende 1962, David Bell, der bereits unter Harry S. Truman als Sonderbotschafter für Wirtschaftsfragen Erfahrungen im Weißen Haus gesammelt hatte. Bell, der dem an Wirtschaftsfragen relativ uninteressierten Kennedy von Clark Clifford, einem seiner wichtigsten Helfer während der Präsidentschaftskampagne, empfohlen worden war, hatte sich seit seinem Abschied von der Politik vorwiegend mit Entwicklungshilfe beschäftigt. Nach einigen Jahren als Leiter einer Wirtschaftsmission der Ford-Stiftung in Pakistan kam er nach Harvard, wo sich um Kenneth Galbraith eines der Zentren gebildet hatte, in dem die wirtschaftlichen Probleme in den Ländern der Dritten Welt untersucht wurden. Zusammen mit dem Leiter des Wirtschaftsbeirates, Walter Heller, und Finanzminister Douglas Dillon¹¹³ bildete Bell bald einen "lockeren Wirtschaftsausschuß",¹¹⁴ der in unregelmäßigen Abständen mit dem Präsidenten wirtschaftliche Fragen besprach.

David Bell wurde dann Direktor der Agency for International Development, sein Nachfolger im Budgetbüro war seitdem Kermit Gordon, vorher Mitglied im Wirtschaftsbeirat, den Präsident Kennedy nur widerstrebend und auf heftiges Drängen

¹¹² ebd., S.82

¹¹³ Der wortgetreuen Übersetzung nach gibt es in der amerikanischen Bundesregierung keinen "Finanzminister", der etwa dem bundesdeutschen Finanzminister vergleichbar wäre, sondern den "Schatzminister", der ähnlich seinem britischen Kollegen eine Mischung aus Wirtschafts- und Finanzminister ist, ohne jedoch die Summe aller Kompetenzen eines deutschen Wirtschafts- und Finanzministers zu haben.

¹¹⁴ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.536

von Walter Heller in die Regierung aufgenommen hatte.¹¹⁵

Besonders David Bell hat seine Rolle nicht streng auf wirtschaftliche Fragen beschränkt gesehen. Seine Bemühungen um bessere Koordination und sauberer Ämtertrennung zwischen Außenministerium und Verteidigungsministerium gingen weit über die Gründe der Rationalisierung hinaus, auf denen seine Vorschläge und Mahnungen basierten.¹¹⁶

ab. Der Wirtschaftsbeirat

An politischem Gewicht kann es der Council of Economic Advisers nicht mit dem Budgetbüro aufnehmen, obwohl er eigentlich dessen Pendant auf wirtschaftlichem Gebiet sein soll. Über ihn laufen nicht automatisch alle wirtschaftlich relevanten Dokumente, die zwischen den Ministerien und dem Weißen Haus unterwegs sind, er kann deshalb auch nicht nach eigenem Ermessen Vorlagen billigen oder zurückweisen. Wie alle Berater haben auch die Mitglieder des Wirtschaftsbeirates potentiell Einfluß, auf die Beschlüsse der Regierung, aber diese Einflußnahme ist sowohl weniger institutionalisiert als auch weniger offensichtlich als die des Budgetbüros.

Direktor dieses Gremiums war in der Ära Kennedy Walter Heller, den Präsident Kennedy während seines Wahlkampfes in Minnesota kennengelernt hatte. Er wurde schon relativ früh, spätestens Anfang Dezember, für dieses Amt nominiert, und war offenbar als Gegengewicht zu Douglas Dillon gedacht,

¹¹⁵ ebd., S.124

¹¹⁶ Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 10.8.1961; Chase/Lerman, a.a.O., S.107; ebenso das Hearing mit David Bell vor dem Jackson-Unterausschuß for the Political Machinery am 1.8.1961 in: Jackson, Henry M (Hsg): The National Security Council. New York, Washington, London, 1964, S.208-224. Siehe auch Krippendorff, a.a.O., S.152

weil der Wirtschaftsbeirat mehr für das wirtschaftliche Wachstum argumentierte und zur Förderung maximaler Beschäftigung verpflichtet war,¹¹⁷ während im Finanzministerium das Streben nach Stabilität und der Sorge vor der Inflation den Vorrang hatte. In Wirtschaftsfragen stellte sich der Wirtschaftsbeirat unter Heller als Dillon nahezu ebenbürtig heraus, aber auf ein näheres Eingehen auf diese Organisation kann verzichtet werden; sie hat ihren Hauptwirkungskreis in der binnenwirtschaftlichen Konjunkturpolitik.

ac. Der Nationale Sicherheitsrat

Gilt der Nationale Sicherheitsrat der Vereinigten Staaten dem Einen als "eine der Antworten auf die von den Politikern des Zweiten Weltkrieges angetroffenen vergeblichen Versuche, die Militärpolitik und die Außenpolitik aufeinander abzustimmen",¹¹⁸ so sieht in ihm der Andere "die vom Kongreß bewußt institutionalisierte Rivalität der außenpolitisch engagierten Ressorts und damit den Versuch, eine präsidentielle Machtstellung zu verhindern".¹¹⁹ Seine illustren Mitglieder mit dem Präsidenten sowie den Ministern für Äußeres und Verteidigung an der Spitze¹²⁰ machten den

117 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.535

118 Bericht des Stabes des Senate Subcommittee for the National Political Machinery, 12.12.1960; siehe Jackson, a.a.O., S.32.

119 Krippendorff, a.a.O., S.98

120 Weitere ordentliche Mitglieder des NSC sind laut Absatz 101 (a) des National Security Act von 1947: "... (2) (der) Vizepräsident... (5) (der) Direktor für gegenseitige Sicherheit (dessen Funktionen im Mutual Security Act von 1951 festgelegt sind) (6) (der) Direktor des Notstandsplanungsbüros (7) (die) Minister und Unterstaatssekretäre anderer Exekutivorgane und der militärischen Abteilungen, sofern sie vom Präsidenten auf Vorschlag und mit Zustimmung des Senats ernannt sind". Dazu kommen je nach anstehender Fragestellung Beamte und Fachleute aus anderen Ministerien oder dem öffentlichen Leben. Siehe Jackson, a.a.O., S.295-298.

NSC in der Tat zu einem auffälligen Gremium; seine relative Vernachlässigung durch Präsident Kennedy, besonders augenscheinlich nach dem organisatorischen Höhepunkt des Rates unter Eisenhower, rief Kritik hervor, und es war durchaus keine selbstverständliche Erkenntnis, daß jeder Präsident einen "großen Entscheidungsspielraum" hatte, "wie er (den NSC) zum Besten seiner Bedürfnisse verwenden"¹²¹ wollte.

Mit dem Nationalen Sicherheitsrat wurde erstmals die Verschmelzung der amerikanischen Außenpolitik mit der Sicherheitspolitik dokumentiert, die zu der Zeit, als Präsident Kennedy in sein Amt eingeführt wurde, so fest im Bewußtsein der amerikanischen Politiker war, daß etwa der Direktor des Budgetbüros David Bell, sagen konnte, der Außenminister sei "der Führer in der Entwicklung der nationalen Sicherheitspolitik in ihrem weitesten Sinn".¹²² Und einer der wichtigsten Leute im Zusammenhang mit dem Nationalen Sicherheitsrat war der Beauftragte des Präsidenten für Fragen der Nationalen Sicherheit - unter Präsident Kennedy McGeorge Bundy, dessen außenpolitische Befugnis zuweilen die des Außenministers übertraf.¹²³

Verfolgt man den Entscheidungsprozeß im Nationalen Sicherheitsrat, so stellt man fest, daß er "außerordentlich zeitaufwendig"¹²⁴ ist; Krippendorff und Sapin¹²⁵ kommen deshalb zu dem Schluß, der Rat sei eher zum Überdenken mittel- und langfristiger Probleme gedacht als zur Lösung von Tagesfragen mit krisenähnlichem Charakter. Dem steht allerdings entgegen, daß bei Kennedy der NSC in Krisenzeiten

¹²¹ Senate Subcommittee, a.a.O.; siehe hierzu auch den Brief von McGeorge Bundy vom 4.9.1961 an Senator Jackson, den Vorsitzenden des Unterausschusses. ebd., S.275ff.

¹²² ebd., S.223

¹²³ Krippendorff, a.a.O., S.97

¹²⁴ ebd., S.94. Krippendorff hat den Modellfall einer Aktion des NSC untersucht; siehe S.93f.

¹²⁵ Sapin, a.a.O., s.82

besonders häufig zusammentrat - die beiden Kubakrisen mögen als Beispiele dienen; besonders die Raketenkrise von 1962 ist aus NSC-Sitzungen gesteuert worden. Das Exekutive Committee des Rates (EXCOM) stammt aus jener Zeit.

Allerdings ist hier der Wandel zu beachten, den der NSC seit seiner Gründung durchgemacht hat und der im Vergleich zwischen seiner Organisiertheit und Bedeutung unter Eisenhower und der unter Kennedy besonders augenfällig wird. Herausragendes Merkmal des NSC während der acht Jahre von Eisenhowers Regierungszeit war seine Durchorganisiertheit bis ins Einzelne und die Regelmäßigkeit und Routine seiner Arbeit. Jede Woche trat der Rat mit allen seinen ordentlichen Mitgliedern zu einer Sitzung zusammen, deren Einberufung nicht von Fragen abhängig war, die einer von mit der täglichen Arbeit beschäftigten Gruppe nicht zu erhaltenen Lösung bedurften; der NSC galt nicht als Instrument zur Krisenbewältigung. Um den Rat herum war ein Schwarm von Stäben und Ämtern gewachsen, die der Koordinierung und der Informierung dienen sollten und das Planungsamt und das Koordinierungsamt (Planning Board und Operations Coordinating Board) gruppiert waren. Dieses Anwachsen des bürokratischen Apparates rief viel Kritik hervor, besonders wurde bemängelt, er verlangsame die Entscheidungsprozesse und löse eine Lawine von Papieren aus, die zum größten Teil unnötig seien.¹²⁶

Deshalb war höchstens die Schnelligkeit, mit der Präsident Kennedy an den Abbau der NSC-Bürokratie ging, eine Überraschung. Schon Eisenhower hatte seit 1958 nach wachsender Kritik die Arbeit des Operations Coordinating Board vereinfachen wollen, und 1960 meinte der Stab des Jackson-Ausschusses: "Wenn eine formale interministerielle Maschinerie

126 Siehe Kennedys Kommentar über den "Morast von Ausschüssen, Ängstlichkeiten und unechten Theorien", der auch den NSC charakterisierte, in seiner ersten State of the Union Message vom 30.1.1961; Department of State Bulletin, 13.2.1961, S.213.

unbedingt für nötig gehalten wird, kann sie besser eingerichtet werden (als das OCB)".¹²⁷ Kennedy schloß sich dieser Argumentation rasch an: Am 18. Februar 1961 schaffte er das Koordinierungsamt ab. Er behielt nur noch die Position des Leiters dieser Dienststelle, des Beauftragten für Fragen der Nationalen Sicherheit, und besetzte sie mit McGeorge Bundy, der die Vorgänge zwischen dem NSC und den einzelnen Regierungsstellen überwachte und dem Präsidenten Bericht erstattete,¹²⁸ sowie die "Special Group", die "viele der Geheimunternehmungen"¹²⁹ der amerikanischen Nachrichtendienste kontrollierte und vermutlich auch auf das Budget der Intelligence Community einen gewissen Einfluß hatte.¹³⁰

McGeorge Bundy hat in einem Brief an Senator Jackson beschrieben, wie Präsident Kennedy mit dem NSC arbeitete und auch in Zukunft arbeiten wollte, und stellte dabei besonders drei Änderungen heraus:

127 Bericht des Stabes des Senate Subcommittee for the Political Machinery of 12.12.1960; siehe Jackson, a.a.O., S.39.

128 Jackson, a.a.O., S.215. Dies bedeutet aber nicht, daß der Stab McGeorges Bundys die Aufgabe des Operations Coordinating Board übernahm. Er führte Aufzeichnungen über die Ausführung von NSC-Entscheidungen, war aber "nicht die verantwortliche Handelsorganisation". "Mit anderen Worten verlassen Sie (nämlich die Regierung Kennedy) sich an Stelle des Operations Coordinating Board auf die überkommenen Ministerien und Dienststellen". Ebd., Senator Jackson und Budgetdirektor Bell in einem Hearing des Senatsausschusses for the Political Machinery am 1.8.1961.

129 Robinson, et al., Powers of the President in Foreign Affairs, a.a.O., S.147

130 Zusammensetzung der Special Group unter Kennedy: McGeorge Bundy als ihre Schlüsselfigur, CIA-Chef McCone, Verteidigungsminister McNamara, sein Stellvertreter Gilpatric sowie Deputy Under Secretary of State U. Alexis Johnson.

- (1) Der Nationale Sicherheitsrat tagte weniger oft und unregelmäßiger als früher. Zu den Sitzungen wurden nicht mehr alle Mitglieder hinzugezogen, sondern nur die für die zur Debatte stehende Frage mit der nötigen Kompetenz Ausgestatteten. Die Größe der Sitzungen schwankte deshalb zwischen einem Gespräch unter vier Augen und einer Diskussion mit allen Mitgliedern und Beratern des Rates.
- (2) Die Arbeit des Operations Coordinating Board sei nicht weggefallen, sondern, dem neuen Regierungsstil angemessen, anders verteilt worden - zum größten Teil auf das State Department. Damit habe Kennedy sein Vertrauen in das amerikanische Außenamt demonstrieren wollen.
- (3) Die Regierung Kennedy habe in voller Überlegung den Unterschied zwischen Planung und Ausführung dadurch ausgelöscht, daß sie den Stab des NSC mit Leuten besetzt habe, die sowohl zur Ausarbeitung von Programmen als auch zur Realisierung von Entscheidungen in der Lage seien.¹³¹

Das Planungsamt des Nationalen Sicherheitsrates wurde ebenfalls nach kurzer Regierungszeit von Kennedy abgeschafft und durch ad-hoc-Arbeitsgruppen ersetzt, deren Mitglieder aus Angehörigen aller an der von dem Team behandelten Frage berührten Dienststellen bestanden. Eine von ihnen war das 1962 während der Kubakrise gegründete Executive Committee (EXCOMM), das allerdings nach Beendigung der Raketenkrise nicht aufgelöst wurde.

Der wahre Einfluß des Nationalen Sicherheitsrates auf wichtige außenpolitische Entscheidungen ist schwer abzuschätzen. Die Vorgänge innerhalb der Gruppe sind geheim. Präsident Kennedy hatte von Ausschlußarbeit nie viel gehalten, und seine Umorganisation und Behandlung des NSC zeigt, daß er ihm

¹³¹ Bundy-Brief an Jackson vom 4.9.1961; siehe Jackson, a. a. O., S. 275-279.

nicht kritiklos gegenüberstand. Schließlich ist zu bedenken, daß es beispielsweise in den ersten sechs Monaten von Kennedys Amtszeit nur sechzehn Sitzungen des Gremiums gegeben hatte.¹³² Andererseits waren mehrere enge Vertraute des Präsidenten an den Vorgängen im Rat beteiligt: McGeorge Bundy als außenpolitischer Chefberater des Weißen Hauses und der Chef des NSC-Stabes, Maxwell D. Taylor, zunächst als militärischer Berater im Weißen Haus und später als Vorsitzender der Joint Chiefs of Staff, und, wichtiger vielleicht als die beiden anderen, Justizminister Robert F. Kennedy, der bei jeder entscheidenden Sitzung dabei war und auf den Kennedy mehr baute als auf jeden anderen.¹³³

Seine ihm vom Kongreß übertragene Hauptaufgabe, nämlich die der Koordinierung und Integration der verschiedenen Ansichten und Interessen der beteiligten Ministerien und Dienststellen,¹³⁴ hat der NSC allerdings nicht erfüllt, auch nicht unter Präsident Kennedy.¹³⁵ Der Grund hierfür liegt schon in seiner Gründungsakte: Der Sicherheitsrat, dessen Mitglieder ihre eigenen Dienststellen vertraten, ist nicht unabhängig, sondern "nur die Quersumme der Gesichtspunkte und Interessen der vertretenen Behörden. Er vermag nicht die Krankheit der Fragmentierung und des Provinzialismus zu

132 ebd. Allerdings ist Kennedy später wieder häufiger auf den NSC zurückgekommen. (Krippendorff, a.a.O., S.96)

133 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.591

134 Bericht des Stabes des Senate Subcommittee for the Political Machinery; Jackson, a.a.O., S.30.

135 Hier wäre im Übrigen zu fragen, ob der Organisation des NSC im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit überhaupt eine wesentliche Bedeutung zukommt. Burton Sapin bestreitet dies: Kennedy habe mit seinem reformierten NSC die gleichen Schwierigkeiten mit außenpolitischen Problemen gehabt wie Eisenhower. "Wenn es große Fehler und Schwächen in der Außen- und Verteidigungspolitik der Vereinigten Staaten geben sollte, würde die wesentliche Erklärung anderswo liegen als in der Struktur und dem Handeln des Nationalen Sicherheitsrates und seiner untergeordneten Einheiten." (Sapin, a.a.O., S.96.)

heilen, vielmehr institutionalisiert er sie auf höchster Ebene."¹³⁶

Dies ist auch einer der Gründe dafür, daß die Beschlüsse des Nationalen Sicherheitsrates so allgemein gehalten sind, daß ihre Anwendung auf spezifische Situationen häufig auf Interpretationsschwierigkeiten stößt.¹³⁷ Allerdings ist dies nicht die einzige Ursache: Als Gremium zur Formulierung längerfristiger politischer Programme, als das der NSC nicht selten verstanden wird, ist "das Ziehen wichtiger politischer Richtlinien"¹³⁸ eine seiner wichtigsten Funktionen; Richtlinien und Programme müssen aber in der Regel detaillierter Angaben entbehren; allerdings beklagt auch Sapin, daß die Ergebnisse des Rates im Bemühen um Allgemeingültigkeit oft vage waren und im Ernstfall nicht viel halfen.¹³⁹

ad. Die Central Intelligence Agency

Eine der gewichtigsten und fraglos die umstrittenste Abteilung des Exekutivbüros ist die dem Nationalen Sicherheitsrat unterstellte Central Intelligence Agency, die nicht einfach ein Geheimdienst zum Sammeln schwer zugänglicher Informationen im Ausland ist, sondern zusätzlich Sammelpunkt der Informationen aus allen anderen amerikanischen Geheimdiensten. Ihr Chef ist zugleich Vorsitzender der Koordi-

¹³⁶ Morgenthau, New York Time Magazine, 7.6.1959; Can We Entrust Defense to a Committee?

¹³⁷ Krippendorff, a.a.O., S.95

¹³⁸ Sapin, a.a.O., S.98

¹³⁹ ebd.

nationsbehörde für die Geheimdienste, des United States Intelligence Board (USIB), das besser unter dem Namen "Intelligence Community" bekannt ist.¹⁴⁰ Wie der Nationale Sicherheitsrat ist die CIA ein Kind der National Security Act von 1947 und Nachfolgerin des 1941 gegründeten Office of Strategic Services (OSS), einem "Konglomerat aus Hauden und Wissenschaftlern, das durch tollkühne Kommando-unternehmen ... weltweiten Ruhm, durch waffentechnische

140 Die Organisation der Obersten Nachrichten-Koordinationsbehörde United States Intelligence Board (USIB)

Präsident der Vereinigten Staaten
Oberster Dienstherr aller US-Geheimdienste

Nationaler Sicherheitsrat

Central Intelligence Agency
CIA-Chef=Vorsitzender von USIB

Dem Verteidigungsminister unterstellt:

National Security Agency NSA (Ent- u. Verschlüsselungen)

Defense Intelligence Agency DIA (Militär. Nachrichtendienst)

Army-Intelligence G-2

Air Force Intelligence A-2

Office of Naval Intelligence ONI

Dem Justizminister unterstellt:

Federal Bureau of Investigation FBI

Dem Außenminister unterstellt:

Bureau of Intelligence and Research INR (Diplomat. Geheimdienst)

Der Atomenergieförderung unterstellt:

Nachrichtendienst für Atomtechnik

Trotz der Vorrangstellung des CIA gab es immer wieder Konkurrenzkämpfe zwischen den Nachrichtendiensten, besonders in Budgetfragen, obwohl seit Eisenhower der CIA-Chef (DCI=Director of Central Intelligence) hierfür allein zuständig war.

und kartographische Leistungen interne Anerkennung erlangte".¹⁴¹ Wie alle bisherigen amerikanischen Spionageorganisationen war auch das OSS nach getaner Arbeit wieder aufgelöst worden.

Die CIA ist mithin der erste amerikanische Nachrichtendienst ohne ad-hoc-Charakter. Sie war allerdings, wie so viele Institutionen des Regierungssystems der Vereinigten Staaten, nicht als der dominierende und mächtige Spionageapparat gedacht, als den es sich heute präsentiert. Sie war vielmehr konzipiert als Koordinator einer Reihe fachlich spezialisierter Geheimdienste;¹⁴² die vorgesehene Begrenztheit ihrer Machtbefugnis erweist sich schon daraus, daß der Chef der CIA, der Direktor of Central Intelligence, weder Vollmitglied des Nationalen Sicherheitsrates noch weisungsbefugter Chef der anderen Geheimdienste der USA ist, und protokollgemäß stand der Chef der "unsichtbaren Regierung"¹⁴³ laut US News & World Report im Oktober 1957 an 34. Stelle in Washington.

Für die häufig als unangemessen betrachtet Verstärkung der CIA-Position im Washingtoner politischen Leben zeichnen vor allem drei Umstände verantwortlich: Zum einen förderte der Kalte Krieg die Überzeugung von der Notwendigkeit des Dienstes und von der Notwendigkeit der Geheimhaltung möglichst aller Interna. Dieser Überzeugung wurde schon 1949 in der "Central Intelligence Act" nachgegeben, die der CIA eine bis dahin unter amerikanischen Regierungsbehörden präzedenzlose Autonomie gab, deren wichtigste das Recht auf ein unkontrollierbares und unkontrolliertes Budget war. Zwar versuchte Präsident Eisenhower nach seinem Amtsantritt, dieses Recht dadurch zu beschneiden, daß der "54-12-Ausschuß"¹⁴⁴

141 SPIEGEL 22/1966, S.80

142 Die übrigen US-Geheimdienste siehe Fußnote 140

143 Wise, David, und Thomas B. Ross: The Invisible Government. New York, 1964

144 Von Eisenhower gegründeter und wieder abgeschaffter Ausschuß, der nach der Schweinebucht von Kennedy wieder eingeführt wurde. Der Ausschuß ist der Regierung verantwortlich. Der Name stammt vom Aktenzeichen seiner Gründungsanordnung.

und das Budgetbüro die Überprüfung der Geldmittel für die CIA übernahm, aber die Lobby des Geheimdienstes war inzwischen so stark geworden, daß eine sinnvolle Überwachung nicht möglich war. Eine parlamentarische Kontrolle war nicht vorgesehen und wurde dadurch erschwert, daß das Budget der CIA in einer Art Reptilienfonds im Haushalt des Verteidigungsministeriums versteckt war. Martin B. Travis schätzt die Höhe der Ausgaben der Intelligence Community auf jährlich vier Milliarden Dollar.¹⁴⁵

Mit der Erwähnung der Geheimdienst-Lobby ist der zweite Grund für die Erstarkung der CIA über das geplante Maß hinaus angesprochen worden. In den Brüdern John Forster und Allen Dulles fand der Nachrichtendienst seine stärksten und entschlossensten Fürsprecher, die durch die enge Zusammenarbeit der beiden noch verstärkt wurde. Außenminister Dulles übergang bei der Suche nach Informationen nicht selten seinen eigenen Beamtenapparat und wandte sich an seinen Bruder, dessen Organisation dadurch im Laufe der Zeit immer enger in den außenpolitischen Prozeß der Vereinigten Staaten einbezogen wurde.

Eine weitere Kraft fand die CIA in ihrer eigenen Größe. Zwar ist die Zahl ihrer Mitglieder nicht bekannt, aber die Schätzungen über die Größe der dort Beschäftigten schwanken zwischen 8 000¹⁴⁶ und 18 000.¹⁴⁷ Die gesamte Intelligence Com-

145 Travis in: Robinson et al., a.a.O., S.147.

146 Ransom, Central Intelligence Community and National Security; zit. in: Krippendorff, a.a.O., S.169.

147 Sanche de Gramont, Der geheime Krieg; zit. in: ebd. Arthur Schlesinger behauptet, die CIA habe "beinahe so viele offizielle Vertreter im Ausland wie das Außenministerium" (Wie tausend Tage "ennedys, S.378). Dies würde eine Zahl von etwa 7 000 Personen bedeuten, deren Größenordnung angesichts der Schätzungen über die Gesamtzahl der CIA-Mitarbeiter unrealistisch erscheint. Krippendorff schreibt der New York Times-Gruppe eine Schätzung von 2 200 CIA-Mitgliedern im Ausland zu. A.a.O., S.301f.

munity, schätzte Stewart Alsop, verfügt über etwa 60 000 Menschen.¹⁴⁸ Legt der DCI¹⁴⁹ dem Präsidenten einen Rat vor, von dem dieser weiß, daß zehntausende Fachleute hinter ihm stehen, die ihre Informationen aus nicht überprüfbaren Quellen schöpften, so bedarf es "unmenschlicher"¹⁵⁰ Anstrengungen, diesen Rat nicht zu befolgen oder gar ihm zuwiderhandeln.

Einem großen Teil der amerikanischen Bevölkerung, aber auch vielen amerikanischen Politikern fällt es schwer, eine emotionslose Haltung gegenüber der CIA einzunehmen - freilich gilt dies nicht nur für die Vereinigten Staaten, auch im Ausland ist dieser amerikanische Geheimdienst nicht immer wohlgelitten. Spektakuläre Fehlschläge und übertriebene Geheimniskrämerei haben Mißtrauen und Furcht gesät. In Ablehnung an einen Vergleich des sowjetischen KGB mit der CIA durch Allen Dulles bemerkte einmal ein Beamter des State Departments, der Geheimdienst sei vielleicht keine Geheimpolizei, jedoch "trifft es in jeder anderen Beziehung Mr. Dulles' Beschreibung des KGB".¹⁵¹

Dabei deckt die Tätigkeit, die so oft den öffentlichen Unmut hervorruft, nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Aufgaben, die von der CIA erfüllt werden. Ihre Hauptaufgabe, das Sammeln und Auswerten von Nachrichten, besteht nur zu etwa 20 Prozent aus dem Ausspionieren von Geheimnissen - der Rest stammt aus Zeitungen und Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehsendungen und offiziellen Verlautbarungen.¹⁵²

148 Saturday Evening Post, 27.7.1963.

149 Director of Central Intelligence; gleichzeitig Chef der CIA und Vorsitzender des U.S. Information Board USIB.

150 Krippendorff, a.a.O., S.172

151 Simpson, Smith: Anatomy of the State Department. Boston, 1967, S.106. Simpson bezieht sich dabei auf eine Dulles-Rede, in der dieser vom KGB gesagt hatte: "Es ist ein Werkzeug für Subversion, Manipulation und Gewalt, für heimliche Einmischung in die Angelegenheiten anderer Länder. Es ist eine Angriffswaffe sowjetischen Ehrgeizes im Kalten Krieg."

152 Krippendorff, a.a.O., S.172

Unter den 20 Prozent ausgeforschter Geheimnisse stammt wiederum nur ein kleinerer Teil von Angehörigen der CIA selbst; die Mehrzahl sind Ergebnis von Untersuchungen der übrigen amerikanischen Geheimdienste, die der CIA-Zentrale übergeben und von ihr ausgewertet werden. Das Ergebnis ist nur dem Präsidenten und einem kleinen Kreis zugänglich.¹⁵³

Die McCarthy-Ära be deutete eine Zeit des Aufstiegs der CIA auf Kosten des heftig angegriffenen State Department.¹⁵⁴ Wenn man von der Schätzung ausgeht, daß 60 Prozent aller CIA-Mitglieder mindestens seit zehn Jahren dem Geheimdienst angehören,¹⁵⁵ so mutet Krippendorffs Beschreibung von "einer 'rechten' bzw. einer 'nicht-linken' Orientierung"¹⁵⁶ der CIA durchaus begründet an; ihre Affinität eher zu rechten als zu linken Gruppen unterstützt diese Aussage.¹⁵⁷

Präsident Kennedy war nie recht glücklich mit der Central Intelligence Agency, der er seine niederschmetterndste außenpolitische Erfahrung verdankte. Er übernahm den Geheimdienst und seine Führungsspitze unangetastet, und erst nach dem Debakel in der kubanischen Schweinebucht begann er mit dem Versuch, entscheidende Änderungen einzuführen. Im ersten Zorn hatte er die "Bande konspirierender Brüder unter dem

153 Die tägliche "Intelligence Check List" bekommen außer dem Präsidenten nur die Minister für Äußeres und Verteidigung und der CIA-Chef. (Krippendorff, a.a.O., S.172.)

154 Ausführlicher wird der McCarthyismus im Zusammenhang mit seiner Auswirkung auf das State Department behandelt. Siehe Abschnitt 2., Das Kabinett, a., Dean Rusk und das State Department. Ursprünge und Hintergrund des McCarthyismus siehe Fußnote 286. Siehe hierzu ferner beispielsweise Briggs, a.a.O., S.71ff.

155 SPIEGEL 22/1966, S.72.

156 Krippendorff, a.a.O., S.301

157 Einige CIA-Aktivitäten während der Kennedy-Ära waren die Schweinebucht, der Kongo, die Unterstützung versprengter KMT-Truppen in Südostasien, die Unterstützung Diems und die Unterstützung des starken Mannes in Laos, Nosavan.

großen Bruder Allen"¹⁵⁸ auflösen wollen, beschränkte sich aber dann darauf, "den Geheimdienst-Klüngel von Bug bis Heck zu überprüfen"¹⁵⁹ zu lassen. Er war der Ansicht, "daß wir uns mit der CIA befassen müssen. McNamara hat im Pentagon aufgeräumt, Rusk hat im State Department eine ganze Menge erreicht, aber um die CIA hat sich niemand gekümmert."¹⁶⁰

Aber die Reorganisation ging langsam vonstatten, und ihr Erfolg wurde nur mäßig enthusiastisch beurteilt. Der Präsident gründete das "President's Foreign Intelligence Advisory Board", dessen meist von außerhalb des Regierungsapparates stammende Mitglieder "den Präsidenten hinsichtlich der Ziele und des Verhaltens des Geheimdienstes im Ausland... beraten", "eine ständige Überprüfung und Bewertung aller Funktionen der CIA und aller anderer Regierungsbehörden mit ähnlichen Verantwortlichkeiten im Geheimdienst und ähnlichen Gebieten durchführen" und "alle sechs Monate oder auch, sofern erforderlich, öfter ... berichten"¹⁶¹ sollten.

Das personelle Revirement ließ bis September 1961 auf sich warten: Am 27. September kündigte Kennedy die Ernennung des Texaners John A. McCone, Vorsitzender der Atomenergiebehörde, zum CIA-Chef an; Planungschef Richard Bissell, Hauptbeteiligter an den Vorbereitungen zur Invasion Kubas, wurde von Richard Helms abgelöst. McCone trat sein Amt offenbar sehr energisch an. Er "ließ kaum einen Zweifel, wer (die CIA)

¹⁵⁸ Stewart Alsop; zit. in: SPIEGEL 22/1966, S.81.

¹⁵⁹ Präsident Kennedy; zit in: ebd.

¹⁶⁰ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.241.

¹⁶¹ Department of State Bulletin, 22.5.1961; S.773f. Vorsitzender des Gremiums wurde James R. Killian vom Massachusetts Institute of Technology, wo er mit Walt W. Rostow und Jerome B. Wiesner bekannt gewesen war, beides nun Berater des Präsidenten Kennedy. Eines der Mitglieder war der damalige Militärberater des Weißen Hauses Taylor, der zur gleichen Zeit eine Studiengruppe leitete, die die CIA und ihr Verhalten bei der Invasion in der kubanischen Schweinebucht vom April 1961 untersuchen sollte. Vorläufer dieser Gruppe war der "54-12"-Ausschuß, den Präsident Eisenhower kurz vor dem Ende seiner Amtszeit aufgelöst hatte. Siehe hierzu Fußnote 144.

übernehmen sollte,"¹⁶² und gründete unmittelbar nach seiner Vereidigung am 29. November 1961 die Defense Intelligence Agency zur Koordinierung der Geheimdienste der Teilstreitkräfte.¹⁶³ Von Kennedy ließ er sich schriftlich seine Kompetenzen festlegen.¹⁶⁴

Die Aktivitäten der CIA nach der Ära Dulles zeigen, daß sich weder durch die Erneuerung der Führungsspitze noch durch die Schaffung eines Kontrollorganes Wesentliches in dem Geheimdienst geändert hat. McCones Ernennung rief, besonders unter den Anhängern Kennedys, lebhaften Protest und Enttäuschung hervor,¹⁶⁵ weil man sich nur zu genau an dessen Ruf eines Kalten Kriegers erinnerte. Besonders lebhaft war noch die Opposition des damaligen Vorsitzenden der Atomenergiebehörde gegen eine Unterbrechung der Kernwaffenversuche im Gedächtnis.

Über die Wirksamkeit der CIA-Überwachung durch den Foreign Intelligence Advisory Board ist nichts bekannt. Es ist allerdings nicht anzunehmen, daß sich die Interessenlage der

162 Kirkpatrick, The Real CIA, S.235

163 siehe Fußnote 140

164 (1) McCone als Chefbeamter der Regierung für alle Auslands' Nachrichtendienste, ihre Koordinierung und Leitung, die Bearbeitung und Weiterleitung aller ihrer Nachrichten. Alle andere US-Nachrichtendienste sind zur Zusammenarbeit mit dem CIA verpflichtet. (2) McCone als Vorsitzender der USIB hat Aufsichtsrecht über alle angeschlossenen Geheimdienste. Auch der USIB-Vize stammt vom CIA. (3) Auf Anweisung des Präsidenten koordiniert der der DCI die Tätigkeit aller US-Geheimdienste im Ausland auf jeder Ebene mit Hilfe des USIB-Apparates. (4) Er kontrolliert in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ministerien Aktivitäten und Vorhaben aller Auslands-Geheimdienste der USA zur Sicherstellung der Wirksamkeit und Vermeidung von Doppelarbeit. (5) Der DCI ist ranghöher als der CIA-Chef. Deshalb soll er die Arbeit im CIA delegieren. Der DCI, CIA- und USIB-Chef soll dem Präsidenten direkt Arbeitsberichte erstatten und Vorschläge betreffend seiner Organisationen vorlegen.

165 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.380

CIA inzwischen gewandelt hat und der Geheimdienst eine Einbuße an Effizienz und Selbstständigkeit durch eine effiziente Kontrolle hinzunehmen bereit ist. Auch kann dem Präsidenten nicht daran gelegen sein, die CIA als eine seiner wichtigsten Informationsquelle durch allzu genaue Kontrolle teilweise zu verstopfen, und nicht zuletzt hat ein Präsident in der Regel zu viel Vertrauen in seine eigene Aufsicht über den Nachrichtendienst - besonders ein selbstbewußter Mann wie John F. Kennedy.

b. Das Büro des Weißen Hauses

"White House Office" ist die offizielle Bezeichnung für den Stab des Weißen Hauses, der direkt für den Präsidenten arbeitet. Er gehört organisatorisch zum Exekutivbüro; seine gesonderte Behandlung in einem eigenen Abschnitt glaube ich sowohl aus seiner Funktion als auch aus seiner Selbstverständnis, besonders aber aus seinem hohen Rang in der EntscheidungsPyramide des amerikanischen Regierungssystems herleiten zu können. Das anschließend zu erörternde "Küchenkabinett", das keine institutionalisierte Gruppe ist, habe ich deshalb in den gleichen Abschnitt einbezogen, weil erstens zahlreiche seiner Mitglieder gleichzeitig im Büro des Weißen Hauses beschäftigt sind und zweitens seine Funktion am ehesten mit des des Stabes zu vergleichen ist.

ba. Der Stab des Weißen Hauses

Wie das Kabinett ist auch der Stab des Weißen Hauses keine in der Verfassung der Vereinigten Staaten verankerte Einrichtung. Erst 1937 wurde er - zusammen mit dem Exekutivbüro - im Brownlow-Bericht als zu gründende Institution vorgeschlagen und 1939 realisiert. Inzwischen hat sich die Hilfe für den Präsidenten, die Louis Brownlow im Bericht des Ausschusses des Präsidenten für administratives Management gefordert hatte, zu ausgedehnten Stäben jener Art entwickelt, die politische Wissenschaftler als "institutionalisierte Präsidentschaft"¹⁶⁶ bezeichnen. In der Tat hat die institutionelle Entwicklung in den USA

¹⁶⁶ Neustadt, Presidential Power; zit. aus: Clinton Rossiter, The American Presidency. New York, 1956.

und die Entwicklung ihrer Rolle als Weltmacht den Stab des Weißen Hauses zu einem unabdingbaren Werkzeug des Präsidenten gemacht.

Die Gründung des Stabes im Weißen Haus fand zu einem Zeitpunkt statt, in dem die Macht des Präsidenten auf Kosten des übrigen Regierungsapparates einen Höhepunkt erreicht hatte. Roosevelt gegenüber standen eine nicht selten in demütigender Weise zurückgesetzte Bürokratie und durch das Regieren mit Notstandsbehörden geschwächte Minister - ein besonders evidentes Beispiel ist Außenminister Cordell Hull und sein State Department.¹⁶⁷ Auch die militärischen Stellen, damals noch nicht im Verteidigungsministerium zusammengefaßt, spielten keine bedeutende Rolle im politischen Entscheidungsprozeß.¹⁶⁸

Mit Harry Hopkins bekam der neue Stab einen Chef, dessen Einfluß den der Kabinettsmitglieder übersteigen mochte.¹⁶⁹ Das enge Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Männern und die gleichzeitige Schwächung der anderen Exekutivorgane, die nicht unmittelbar vom Präsidenten kontrolliert werden konnten, führte zu einer unverhältnismäßig starken Machtposition des Stabes. Das hatte zweifellos Auswirkungen auf die spätere Zusammenarbeit des Regierungsapparates mit

¹⁶⁷ The Memoirs of Cordell Hull, New York, 1948. Hier wäre vielleicht die Klärung der Frage interessant, ob ein Zusammenhang zwischen der Qualität und/oder dem Durchsetzungsvermögen eines Ministers und der Dauer seiner Amtszeit besteht. Ich erinnere daran, daß Cordell Hull und Dean Rusk die beiden Außenminister mit der längsten Amtszeit waren. Beide spielten keine erstrangige Rolle in der Außenpolitik und amtierten unter vorwiegend ausenpolitisch orientierten Präsidenten, beide übten relativ große Zurückhaltung - Rusk bewußt und Hull vermutlich gezwungenermaßen. John Foster Dulles, zweifellos führender Mann in der amerikanischen Außenpolitik seiner Zeit, hätte wohl beide Amtsperioden seines Präsidenten durchgestanden, wenn er nicht vorher gestorben wäre. Allerdings war Eisenhower nach eigenem Selbstverständnis kein "politischer" Präsident.

¹⁶⁸ Siehe etwa General Shoup im Spiegel 17/1968, S.140

¹⁶⁹ Siehe etwa New York Times Magazine, 5.3.1961; "Inside the Kennedy 'Kitchen Cabinet'", S.86. Aus der Literatur über Franklin D. Roosevelt und Harry Hopkins geht nicht

den Leuten im Weißen Haus, führte zu Mißtrauen auf der einen und Überlegenheitsposen auf der anderen Seite. Daß diese Tendenz in der Zeit der Kennedy-Regierung noch Auftrieb hatte, daß alte Befürchtungen in den Büros von Washington zu neuem Leben erwachten, lag zu einem beträchtlichen Teil an der Tatsache, daß Kennedy stets Franklin Roosevelt als sein Vorbild bezeichnet hatte und sich - bewußt oder unbewußt - an dessen Art zu regieren ein Beispiel nahm.

Tritt ein amerikanischer Präsident sein Amt an, so ist er in der Regel ein außenpolitischer Laie - daran ändern auch sein vor der Wahl gezeigtes Interesse an der Außenpolitik und sein Grad an Informiertheit über sie im Grunde nichts.¹⁷⁰ Er

zweifelsfrei hervor, ob Hopkins als "Assistant to the President" Mitglied des ohnehin erst 1939 gegründeten Stabes im Weißen Haus wurde. Jean-Baptiste Duroselle schreibt zwar, Hopkins sei "sans pouvoirs officiels" gewesen (Duroselle, De Wilson à Roosevelt, S.207), aber Mitglieder des Stabes sind auch heute noch ohne offizielle Machtbefugnisse, weil sie ja nur beraten und nicht entscheiden sollen. Auch Robert E. Sherwood, ein Vertrauter Hopkins', schreibt nichts über den offiziellen Status von Roosevelts Berater (Sherwood, The White House Papers of Harry L. Hopkins), und Harry S. Truman nennt ihn nur den "personal representative" (Truman, Year of Decision, S.30) seines Vorgängers. Da Mitglieder des Stabes im Weißen Haus nicht vom Kongreß bestätigt werden, gibt es auch hier keine Möglichkeit zur Nachprüfung des Status von Hopkins. Ein Indiz für die offizielle Bestallung von Hopkins als Berater im Weißen Haus bietet die Tatsache, daß er nach weniger als einem Jahr seine Tätigkeit als Handelsminister zu dem Zeitpunkt aufgab, als der Stab des Weißen Hauses institutionalisiert wurde.

170 Seit 1841 haben vier US-Präsidenten vor ihrer Amtseinführung außenpolitisch-diplomatische Tätigkeiten ausgeübt. Der 15. Präsident James Buchanan war Botschafter und Außenminister gewesen, William H. Taft (26.) hatte als Gesandter beim Vatikan und Herbert Hoover (30.) als Leiter eines Nahrungshilfeprogramms zugunsten der Verlierer des Ersten Weltkrieges gewirkt. Eisenhower sammelte als Chef der Alliierten Streitkräfte im Zweiten Weltkrieg Erfahrungen im Umgang mit den Regierungen anderer Staaten. Die Tätigkeit Theodore Roosevelts als Marineminister oder Trumans als Vizepräsident brachten kaum Möglichkeiten zu außenpolitischer Betätigung mit sich: Im Gegensatz zu heute war der außenpolitische Einfluß des Militärs vor 1939 außerordentlich gering, und Präsidenten haben es aus Sorge vor einer möglichen Konkurrenz stets vermieden, den Vizepräsidenten zu stark an ihrer Außenpolitik zu beteiligen. Zur Darstellung der Vizepräsidentschaft Johnsons unter Kennedy siehe Schlesinger, a.a.O., S.592ff.

hat seine Erfahrungen in Fragen der Innenpolitik gesammelt; kommt er, wie Kennedy, aus dem Kongreß, so trifft dies noch in verschärften Maße zu: Zur weitgehenden Beschränkung auf die Innenpolitik kommt die Fixierung auf Probleme des eigenen Wahlkreises und des eigenen Bundesstaates.¹⁷¹ Auch die Wahl des Präsidenten erfolgt primär nach innenpolitischen Gesichtspunkten. Er gilt als Symbol der amerikanischen Gesellschaft und als ihr Sprecher. Außenpolitische Rücksichten spielen bei der Wahl keine Rolle - im Gegenteil: Die Mißbilligung eines Präsidentschaftskandidaten im Ausland tendiert dazu, ihm politisch zu helfen.¹⁷²

Deshalb ist die Hilfe des Stabes für den Präsidenten zur Erlangung von "Wissen, Macht und Ziel"¹⁷³ die er zur Ausübung seines Amtes braucht, besonders in außenpolitischer Hinsicht wichtig. Dies trifft speziell auf Kennedy zu, der als starker Präsident möglichst eigenhändig die Geschicke der Nation zu leiten wünschte und daher möglichst viel Unabhängigkeit vom überkommenen Regierungsapparat mit seinen eigenen Interessen brauchte. Morgenthau steckt den Rahmen für Pflichten und Zuständigkeiten des Stabes im Weißen Haus ziemlich weit: Jeder Berater habe die Pflicht, möglichst viele Alternativen zu einer Frage anzubieten, und müsse für die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Informationen verantwortlich sein.¹⁷⁴ Bei der Auswahl seiner Berater dürfte

¹⁷¹ Siehe etwa U.S. Senate, John F. Kennedy, a.a.O.

¹⁷² Siehe etwa Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.133; New York Times, 25.7.1964, über den Wahlkampf zwischen Johnson und Goldwater.

¹⁷³ Hans J. Morgenthau in New York Times Magazine, 13.11.1960, S.116.

¹⁷⁴ Lee C. White beklagt in seinem Interview, daß der Präsident zur Ausfüllung seiner Kompetenzen Helfer braucht, und "manchmal sind sie nicht richtig zur Verantwortung zu ziehen" In gewisser Weise sind die Berater dem Präsidenten gegenüber verantwortlich, weil sie von ihm abhängig sind. Wären sie jemandem anders gegenüber verantwortlich, etwa dem Kongreß, so bedeutete dies eine Umwälzung des gesamten Regierungssystems der USA, weil ja nicht einmal die Minister jemandem anderen als dem Präsidenten gegenüber verantwortlich sind. Auch wäre damit der von Morgenthau geforderte Grundsatz des absoluten Vertrauens verletzt, weil sich damit auch die Abhängigkeits- und Loyalitätsverhältnisse ändern würden.

der Präsident nicht auf bestimmte Institutionen festgelegt sein - dieser Meinung war übrigens auch Kennedy selbst; "... ein Präsident muß der politische Führer der Nation sein. Es muß ihm freigestellt sein, jedes zulässige Werkzeug auf jede zulässige Weise anzuwenden, um das nationale Interesse zu fördern."¹⁷⁵ Morgenthau glaubt, zugunsten des Auffindens möglichst vieler Alternativen müsse der Präsident sogar das Risiko eingehen, die Bindung zwischen dem Weissen Haus und dem Regierungsapparat zu lockern, etwa durch häufige Bevorzugung nichtamtlicher Quellen.

Die effektive Macht des Präsidenten, so Morgenthau, hängt eng mit dem Wissen um die Durchführung einer im Weissen Haus getroffenen Entscheidung zusammen. Die Durchführung seiner Anordnungen kann der Präsident aber unmöglich selbst überwachen, ist er doch nicht einmal in der Lage, alle Entscheidungen selbst zu treffen. Deshalb braucht er einen vertrauenswürdigen, loyalen Stab, der für ihn diese Kontrollfunktionen übernimmt, oder, wie Morgenthau schreibt, der Präsident "braucht Hilfe bei der Ausübung der Macht".¹⁷⁶

Neustadt dehnt die von Morgenthau geforderte Informationspflicht des Stabes noch weiter aus: Der Präsident "muß auch die kleinen Dinge wissen, die sie (die Mitglieder des Stabes) ihm zu sagen versäumen". (Presidential Power, S.153). Neustadt berichtet, daß Eisenhower von der Fehde zwischen seinem Finanzminister Humphrey und dem Budgetdirektor nichts gewußt habe, obwohl sie zum völligen Abreißen der Kommunikation zwischen beiden geführt hat. Mann hatte offenbar geglaubt, er solle sich um solche Einzelheiten nicht kümmern - "ein zweifelhafter Rat" (Neustadt, a.a.O., S.154). Auf der anderen Seite warnt Neustadt den Präsidenten, sich in Details zu verlieren; er müsse wissen, was er delegieren könne. Schließlich meint Neustadt im Gegensatz zu Morgenthau, ein vorbehaltloses Vertrauen des Präsidenten zu seinem Stab verwehre ihm die Annahme, daß er nicht alle benötigten Informationen freiwillig bekomme.

¹⁷⁵ New York Times Magazine, 5.3.1961, S.86

¹⁷⁶ ebd., 13.11.1960, S.116

Kennedys Stab im Weißen Haus war in mehrfacher Hinsicht etwas Neues für Washington. Kaum eines seiner Mitglieder hatte schon einmal für eine Regierung gearbeitet oder Erfahrungen bei der Verwaltung größerer Organisationen gesammelt. Die Beratergruppe bestand zu einem beträchtlichen Teil aus alten Freunden und Mitarbeitern, die Kennedy schon seit seinen ersten Schritten auf der politischen Bühne kannten - Lawrence O'Brien und Kenneth O'Donnell beispielsweise arbeiteten seit 1946 für Kennedy, Ted Sorensen und Lee C. White seit 1953. Man darf Kennedy wohl glauben, wenn er sagte, daß viele andere Mitglieder seines neuen Stabes nur zufälligerweise Intellektuelle aus Harvard waren, was dem Stab bald die Bezeichnung "Harvard-Mafia" eintrug. Immerhin entstammte Kennedy selbst diesem Milieu, wurde nicht selten ebenfalls als Intellektueller bezeichnet; es war deshalb fraglos leichter für ihn, mit seinesgleichen auszukommen als mit Menschen aus anderen sozialen Gruppen. Kennedys Stab hatte "den Vorteil, daß praktisch jeder jeden schon vorher gekannt hatte".¹⁷⁷

Um Rivalitäten unter den Mitgliedern seines Stabes und ihre Spezialisierung weitgehend zu vermeiden, versuchte Kennedy bewußt, den Aufbau einer Hierarchie im Stab des Weißen Hauses zu verhindern. Es gab keinen Chef des Stabes, und die neuen Leute "entschlossen sich bald ..., daß jeder 'Special Assistant' heißen sollte, und daß wir versuchen würden, niemanden in bestimmte Aufgaben zu zwingen. Sorensen war der einzige, der einen anderen Titel hatte. Er war Berater des Präsidenten, 'Special Counsel'".¹⁷⁸

Allerdings scheint Kennedy die Vorstellung seines Stabes als Rad, dessen Speichen in ihm, dem Präsidenten, zusammenliefen, nicht bruchlos in die Wirklichkeit übertragen zu haben. Lee C. White erzählte beispielsweise, er habe während seiner Zeit in Kennedys Stab im Weißen Haus "nicht

¹⁷⁷ Interview mit Lee C. White

¹⁷⁸ Interview mit Ralph A. Dungan

diese sehr engen, intimen Beziehungen mit dem Präsidenten gehabt",¹⁷⁹ wie sie "zum Beispiel Mr. Bundy oder Mr. Sorensen pflegten, oder Mr. O'Donnell".¹⁸⁰ Das sei "ein anderer Kreis" gewesen, "the principal staff",¹⁸¹ mit dem der Präsident am engsten zusammenarbeitete. White bezifferte ihren Umfang auf "etwa 25 Stab-Leute, mit denen der Präsident mehr oder weniger eng zusammenarbeitete".¹⁸²

Diese - vom Präsidenten offenbar nicht gewollten - Rangunterschiede rührten allerdings eher von den unterschiedlichen Fähigkeiten der Mitglieder des Stabes her; "alle Leute waren fähig, aber einige waren fähiger".¹⁸³ White machte im Stab des Weißen Hauses eine Spitze aus drei Leuten aus: "Mr. O'Donnell ... war eine Art Verwaltungschef ... Bundy war ganz klar die beherrschende Figur im Felde der Außenpolitik ... Ted Sorensen war ganz klar die beherrschende Figur in Bezug auf Innenpolitik,"¹⁸⁴

Das erklärt, warum Lee C. White seine Aussage, unter den Mitgliedern des Stabes gebe es "ungezwungene Beziehungen, und es gab außerordentlich wenig Eifersucht und Rivalität zwischen den Einzelnen, weil die meisten von ihnen direkten Zugang zum Präsidenten hatten", damit abschwächte, daß "die Dinge im Rückblick stets besser aussehen, weil Gedächtnis und Zeit die Widrigkeiten auslöschen".¹⁸⁵ Theodore Sorensen sieht die Vergangenheit wesentlich weniger verklärt. Eher etwas verbittert bemerkte er: "Kennedys Stab ... war weder so tüchtig, wie wir vorgaben, noch so ein Herz und eine Seele, wie er glaubte,"¹⁸⁶ und auch Pierre Salinger klagte, der Stab im Weißen Haus sei "nicht etwa eine große, glückliche Familie (gewesen). Heftige, manch-

179 Interview mit Lee C. White

180 ebd.

181 ebd.

182 ebd.

183 ebd.

184 ebd.

185 ebd.

186 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.259

mal sogar zornige Auseinandersetzungen waren an der Tagesordnung, und einige unter uns konnten andere einfach nicht leiden."¹⁸⁷ In dieser "Gruppe von begabten und selbstbewußten Individualisten"¹⁸⁸ waren Reibereien und Rivalität unvermeidbar.

Die horizontale Gliederung des Stabes im Weißen Haus nach Funktionen war in der Kennedy-Ära ebenso wenig ausgeprägt wie die vertikale Gliederung nach hierarchischen Gesichtspunkten - eine Tatsache, die auf viele Beobachter den Eindruck eines "Semichaos"¹⁸⁹ machte. Die Trennungslinien zwischen den einzelnen Abteilungen waren nicht sehr scharf, und ihre Angehörigen "kiebitzten gegenseitig".¹⁹⁰ Die Funktionentrennung im Stab war nicht institutionalisiert, sie wurde aufrechterhalten durch die viele Arbeit, die jeder in dem ihm zugewiesenen Bereich hatte, und durch "eine Art gegenseitiger Übereinstimmung ..., man konnte eben nicht so viel herumschnüffeln".¹⁹¹

Es gab nur wenige Leute im Stab des Weißen Hauses, deren Aufgabenbereich einigermaßen eingrenzbar ist: Theodore Sorensen war Koordinator für alle innenpolitischen Bereiche, ferner waren fast alle Reden, die Kennedy hielt, von ihm ausgearbeitet. McGeorge Bundy war außenpolitisches Pendant zu Sorensen und beschäftigte sich mit Fragen der äußeren nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten. Lawrence O'Brien hatte mit seinem Amt als Verbindungsmann des Präsidenten zum Kongreß "eine ziemlich wohldefinierte Verantwortung",¹⁹² und Kenneth O'Donnell war als Terminsekretär zuständig für "viele der mechanischen Probleme (im Stab), und gewiß war er derjenige der den Verkehr zum und vom Büro

187 Salinger, a.a.O., S.90

188 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.259

189 U.S. News & World Report, 13.11.1961, S.54

190 Interview mit Ralph A. Dungan

191 ebd.

192 Interview mit Lee C. White

des Präsidenten überwachte".¹⁹³ Auch Maxwell D. Taylor hatte als "Military Representative" des Präsidenten ganz spezielle Aufgaben.

Kennedy selbst setzte bei seinen Mitarbeitern eher Vielseitigkeit als Spezialistentum voraus und "hatte die fatale Neigung, dem nächstbesten in die Hand zu drücken, was gerade auf seinem Schreibtisch lag".¹⁹⁴ Er argwöhnte stets, daß es den Experten an der nötigen Gesamtübersicht fehle - eine Abneigung, die, laut James C. Thomson, selbst lange Zeit Mitglied des Kennedy-Stabes, später geradezu zu einer Verbannung wahren Expertentums"¹⁹⁵ geführt hat.

Richard N. Goodwin wird von Arthur Schlesinger als der Typ des Allroundman beschrieben, den Kennedy in seinem Stab wünschte: "Er war ein Meister der Vielseitigkeit, der von Lateinamerika mühelos auf die Rettung der Tempel von Abu Simbel umschalten konnte, von den Bürgerrechten auf die Planung eines Banketts im Weißen Haus für die Nobelpreisträger, vom Verfassen einer Parodie auf Norman Mailer zum Entwerfen einer Gesetzesvorlage, vom Mittagessen mit einem Obersten Bundesrichter zum Abendessen mit Jean Seberg..."¹⁹⁶

Die Mehrzahl der Mitglieder im Stab des Weißen Hauses kamen Kennedys Vorstellungen recht nahe. Ralph Dungan kannte sich in Lateinamerika und Afrika aus und behandelte gleichzeitig fast alle anfallenden Personalprobleme, Lee C. White beschäftigte sich mit Gesetzesvorlagen zum Bürgerrecht und mit dem öffentlichen Wohnungsbau. Ähnlich weitgefaßt waren die Arbeitsbereiche der meisten anderen Mitglieder des Sta-

193 ebd. Als Terminsekretär entschied Kenneth O'Donnell auch weitgehend, wer wann den Präsidenten sprechen konnte. Er konnte dabei die relative Wichtigkeit der Anliegen der Gesprächssuchenden häufig selbst abwägen. Siehe ein Beispiel hierzu ebenfalls im Interview mit Lee C. White.

194 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.581

195 Atlantic Monthly, April 1968; How Could Vietnam Happen?, S.49.

196 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.189

bes; Arthur Schlesinger schrieb: "Worin meine Rolle (im Weißen Haus) im einzelnen bestehen sollte, war... nicht ganz klar."¹⁹⁷

Wichtigster außenpolitischer Berater des Präsidenten Kennedy war zweifellos McGeorge Bundy, ein Republikaner, der aber Kennedy in seiner Kampagne um den Sitz im Weißen Haus unterstützt hatte. Kennedy, gegen dessen Partei Bundy bei zwei Wahlen gestimmt hatte, erwog sogar einen Moment lang, dem New Yorker Millionär das Amt des Außenministers anzubieten. Der Präsident hielt viel von ihm - Schlesinger berichtet, er habe Bundy neben Ormsby Gore¹⁹⁸ für den intelligentsten Menschen gehalten, den er je kennengelernt habe. McGeorge Bundy war im Stab praktisch für alle außenpolitischen Fragen zuständig; deshalb unterhielt er auch seine eigene Beratergruppe. Daneben befaßte sich Bundy mit den Fragen der äußeren nationalen Sicherheit; unter seiner Leitung wurde der komplizierte Apparat von Ausschüssen und Ämtern, die sich unter Eisenhower um den Nationalen Sicherheitsrat gruppiert hatten, nach den Vorschlägen des Senators Jackson wieder abgebaut. Der Kontakt zwischen Bundy und dem übrigen Stab des Weißen Hauses wurde durch das tägliche "Bundy-Morgentreffen"¹⁹⁹ aufrechterhalten.

Wie fast alle Spitzenleute der Regierung hatte sich auch McGeorge Bundy, speziell nach dem Abklingen der Laosfrage, bis zum Beginn der Buddhistenunruhen kaum mit Indochina oder Vietnam befaßt. Sein Stellvertreter, Walt Rostow, reiste zwar im ersten Jahr der Regierung Kennedys zusammen mit Maxwell Taylor nach Vietnam, aber auch er kümmerte sich in der Folgezeit relativ wenig um dieses Land - Nolting, der

¹⁹⁷ ebd., S.148

¹⁹⁸ William David Ormsby Gore, heute Lord Harlech, war ein Jugendfreund Kennedys aus dessen Englandzeit. Während der Präsidentschaft Kennedys war Ormsby britischer Botschafter in Washington. Ormsby, der laut Time als Konservativer im Unterhaus kaum aufgefallen ist, galt als Indochinafachmann. Siehe Time, 9.6.1961; How to Become Ambassador to the U.S.

¹⁹⁹ Interview mit Ralph A. Dungan

ewig optimistische US-Botschafter in Saigon, "war nicht der einzige, der glaubte, daß es (dort) gut aussah".²⁰⁰

Rostow war eigentlich Wirtschaftsfachmann. Er kam von Massachusetts Institute of Technology und war durch das Buch "Stages of Economic Growth" bekannt geworden, das er zusammen mit Max Millikan verfaßt hatte. Er hatte die "Take-off-Theorie" entwickelt,²⁰¹ wonach nur massiv unterstützte Modernisierung und Industrialisierung eines Entwicklungslandes unter vorläufiger Hintanstellung der Landgebiete zugunsten der Städte eine Angleichung an die moderne Industriestaaten westlicher Prägung erreichen könne. Es sei der Zeit des "Post-take-off" vorbehalten, diese Entwicklung bei der Landbevölkerung nachzuvollziehen.

Der Guerrillakrieg, meint Rostow, sei keine kommunistische Revolution, sondern die Zerstörung alter Gesellschaften zum Aufbau einer neuen technischen Gesellschaft. Der Kommunismus habe nur dann eine Chance, wenn die alte Gesellschaft zerschlagen und die neue noch nicht aufgebaut sei. Die Vereinigten Staaten müßten diese Revolution unterstützen, die zu freien Nationen mit freien Gesellschaften führten, weil nur dadurch die freie Gesellschaft der USA selbst überleben könne. Demzufolge müßten sie auch bereit sein, einheimischen Regierungen im Kampf gegen Guerrillos zu helfen, die von außen geführt und versorgt würden. Jeder kommunistisch firmierte Guerrillakrieg, so Rostow, werde aber von außen geführt."²⁰²

200 Interview mit William H. Sullivan

201 Unter dem "Take-off" versteht Rostow die Umformung einer archaischen, selbstgenügsamen Agrargesellschaft in eine moderne, handelsexpansive Industriegesellschaft. Siehe hierzu Rostow, Walt W.: View From the Seventh Floor. New York, 1964.

202 ebd., S.35, 115ff. Dies erklärt, warum Rostow schon sehr bald, nämlich nach seiner Inspektionsreise mit Taylor nach Südvietnam im Oktober und November 1961, die Bombardierung Nordvietnams zur Debatte stellte.

Mit Mike Forrestal, dem Sohn des ersten amerikanischen Verteidigungsministers, bekam der Stab des Weißen Hauses erst 1962 einen "desk man" für Vietnam.²⁰³ Eine Zeitlang arbeitete James C. Thomson mit ihm, ein Fachmann für ostasiatische Geschichte.

Averell Harriman war 69 Jahre alt und galt als einer der erfahrensten amerikanischen Politiker, als er von Präsident Kennedy zum "Ambassador at Large" ernannt wurde. Besonders die Laospolitik hat er wohl entscheidend mitgeprägt;²⁰⁴ er führte die amerikanische Delegation bei der Genfer Konferenz über Laos, nachdem Dean Rusk schon nach kurzer Zeit als Abordnungschef zurücktrat, als sich die lange Dauer der Gespräche abzuzeichnen begann.²⁰⁵ Er vertrat energisch die Idee der Neutralisierung des Königreiches Laos und verfocht sie zum Teil durch Vorstöße ohne Anweisungen aus dem Weißen Haus oder ohne dessen Wissen.

Die Rolle, die Maxwell D. Taylor bei der Formulierung der amerikanischen Politik gegenüber Vietnam spielte, ist vergleichbar mit der Harrimans in Laos. Der General, der unter Eisenhower als Chef der Armee zurücktrat, weil er die konventionellen Streitkräfte erheblich verstärken wollte und sich nicht durchsetzte, war Kennedy durch sein Buch "The Uncertain Trumpet" aufgefallen, in dem er seine Idee der "Flexible Response" mit starken konventionellen Streitkräften niederlegte. Dem neuen Präsidenten gefiel das Buch, und "seidem scheint ... Kennedy Taylors Ansichten über den

203 Sheehan, Neill, et al.: The Pentagon Papers. London 1971, S. 32

204 Siehe das Interview mit Winthrop G. Brown; Schlosinger, a.a.O., S. 292ff; die Darstellung von Harrimans Rolle in der Laospolitik siehe beispielsweise Kennedys Pressekonferenz vom 31.1.1962; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1962, Nr. 27; ferner ebd., Nr. 179; ebd., 1963, Nr. 144.

205 Siehe das Interview mit William H. Sullivan

begrenzten Krieg gekauft zu haben".²⁰⁶

Laut Taylor sollte die amerikanische Armee so ausgerüstet sein, daß sie jeder Aggression vom Gewehrschuß bis zum Raketenüberfall adäquat begegnen könnte. Bei dem atomaren Gleichgewicht der damaligen Zeit, so Taylor, sei ein Atomkrieg nicht zu erwarten, sondern kleine Zwischenfälle an der Peripherie des amerikanischen Einflußbereiches, die, jede für sich genommen, keinen Atomschlag rechtfertige. "Wir (die USA) haben als überlegte Entscheidung fortgesetzte Unterlegenheit am Boden in den Gebieten anerkannt", warf er der Regierung Eisenhower und besonders den Erfindern der massiven Vergeltung, Dulles und Admiral Radford, vor, "wo wir an der kommunistischen Peripherie herausgefordert werden könnten".²⁰⁷

Maxwell Taylor spielte bald eine wichtige Rolle im Stab des Weißen Hauses. Der intellektuellen Atmosphäre zeigte er sich durchaus gewachsen, und seine hohe Bildung erwarb ihm bald Ansehen und Einfluß. Seine Tätigkeit weitete sich zum Teil auch auf nichtmilitärische Gebiete aus, und "immer wieder hörte man die Kennedy-Stäbler sagen: 'Gehen wir Taylor das fragen'".²⁰⁸

Als einziges Mitglied mit ausreichender militärischer Erfahrung bildete Taylor eine wertvolle Bereicherung des Stabes, aber seine Zusammenarbeit mit dem Pentagon war nicht problemlos, und das vor allem aus zwei Gründen. Einmal war die Ernennung Taylors zum Military Representative to the President für die Joint Chiefs of Staff eine direkte

²⁰⁶ Time, 28.7.1961; Chief of Staff, S.9. Diese Ansichten schlugen sich schon in Kennedys erstem Haushaltsplan nieder, der ein Mehr an konventionellen Waffen im Wert von einer Milliarde Dollar gegenüber dem Vorjahr vorsah. Darüber hinaus kündigte Kennedy im Juli 1961 an, er werde den Kongreß um weitere drei Milliarden Dollar zur Beschaffung konventioneller Waffen bitten. Die Ausgaben für Kernwaffen sollten aber nicht geschmälert werden.

²⁰⁷ Taylor, Maxwell D.: Und so die Posaune einen undeutlichen Ton gibt, wer wird sich zum Streite rüsten? Gütersloh, 1962, S.34

²⁰⁸ Time, 28.7.1961, S.11

Herausforderung ihrer Autorität. Es war schließlich noch keine zwei Jahre her, seit sich Taylor aus dem Generalstab zurückgezogen hatte, wo er sich mit seiner "Flexible Response" viele Feinde gemacht hatte. Besonders viele Animositäten hatte Taylor mit seiner Kritik an der massiven Vergeltung bei der Luftwaffe erregt. Unvergessen waren auch seine Vorschläge, die Vereinigten Generalstäbe durch einen einzigen Generalstab zu ersetzen.

Die andere potentielle Ursache für Probleme hatten Taylor und Kennedy von Anfang an zu vermeiden gesucht. Es ist ihnen auch weitgehend gelungen, denn "ich achtete sehr darauf, kein Amt aufzubauen, das mit den Joint Chiefs of Staff oder dem Verteidigungsminister konkurrieren könnte. Ich arbeitete sehr eng mit Mr. McNamara zusammen, und auch mit General Lemnitzer und den anderen Chefs. Es war so, daß ich vielmehr die Aufgabe hatte, ihre Probleme zu interpretieren, und ihnen die Ansichten des Präsidenten in... militärischen Angelegenheiten zu interpretieren, und auch nachrichtendienstliche Angelegenheiten. Diese beiden waren meine hauptsächlichen Tätigkeitsbereiche"²⁰⁹

Der Stab des Weißen Hauses war während der Kennedy Administration nicht nur Koordinierungsstelle für Informationen aller Art aus dem Weißen Haus, seien sie aus den Ministerien, aus der Presse oder aus wissenschaftlichen Kreisen. Er war auch nicht nur dazu da, um, wie es Sorensen beschreibt, Verbindungen zwischen den einzelnen Ressorts herzustellen oder Dokumente und Reden des Präsidenten zu überarbeiten. Die Auffassung Kennedys vom Präsidentenamt als Mittelpunkt allen staatlichen Handelns, sein Wunsch, als starker Präsident in die Geschichte einzugehen, seine latente Abneigung gegen die Bürokratie,²¹⁰ seine Vorliebe für schnelle

209 Interview mit Maxwell D. Taylor. Lyman L. Lemnitzer war Taylors Vorgänger als Chef der Joint Chiefs of Staff.

210 Schlesinger beschrieb einmal scherzhafte Visionen Kennedys, der die Bürokratie am liebsten hinter ihren Fassaden leerlaufen lassen wollte und Beamte nutzlose Papiere von Tür zu Tür tragen sah, während er seinen eigenen Leuten im Weißen Haus die eigentliche Arbeit zudachte. Siehe

Entscheidungen und sein Glaube an den persönlichkeitsgebundenen Charakter des Präsidentenamtes ließen es nicht zu, daß sein Stab auf diese Funktionen beschränkt blieb.

Die Quelle der wichtigsten, der schöpferischen Aufgaben des Stabes liegt in der Funktion, die Hans J. Morgenthau als eine der wichtigsten Grundfunktionen des Kennedy-Stabes bezeichnet hat: die Aufdeckung der Fragen, die der Initiative des Präsidenten bedurften, samt den möglichen Alternativen. Sorensen drückt das so aus: Der Stab muß Probleme erkennen und definieren, bevor sie sich zu Krisen auswachsen. Weil der Stab zu klein war, um alle in Washington eintreffende Informationen selbst auszuwerten, mußte man sich die Fragen aussuchen, die am ehesten zu einer Krise führen konnten. Das bedeutete zwar, daß Entscheidungen, die für so wichtig erachtet wurden, daß der gesamte Entscheidungsprozeß möglichst komplett ins Weiße Haus verlegt wurde, außerordentlich sorgfältig erarbeitet werden konnten, aber darüber hinaus mußten die übrigen Entscheidungen vernachlässigt werden. Die Vorteile des Entscheidungsprozesses, der in der Kennedy-Ära dominierte, betraf mithin nur die Fälle, die in der "Prioritäten-Liste" ganz oben standen.

"Man geht ein großes Risiko ein, wenn man versucht, zu verallgemeinern oder übermäßig zu vereinfachen"²¹¹ Das war der allgemeine Tenor der Antworten auf die Fragen nach dem Funktionieren des Stabes im Weißen Haus und der Form des Entscheidungsprozesses. Arthur Schlesinger sagte: "Im Allgemeinen strömte der Fluß aller wichtigen Nachrichten, Telegramme, vom Außenministerium, Verteidigungsministerium und CIA in den Lagerraum im Weißen Haus, und die Leute, die auf einem bestimmten Gebiet arbeiteten, bekamen all die Informationen - und das hieß alle Informationen, alle grundlegenden Informationen... Vom Außenministerium oder Verteidigungsministerium wurden auch Papiere geliefert ..., die

hierzu auch ein Interview mit Außenminister Rogers vom 25.11.1969; Department of State Bulletin, 22,12.1969.
211 Interview mit Lee C. White

Einschätzung von Nachrichten. Wer immer mit dem bestimmten Fall beschäftigt war, in diesem Fall Forrestal, war in enger persönlicher Verbindung mit den Ostasien-Abteilungen im Außenministerium und Verteidigungsministerium. Zusätzlich zu den Geheimmeldungen durch den Regierungskanal beschäftigte man sich natürlich auch sehr viel mit öffentlichen Nachrichten... Zeitungen. Leute, die dort waren... Sie (die Mitglieder des Stabes im weißen Haus) formulierten ihre eigenen Beurteilungen... Treffen wurden abgehalten, der Präsident wurde informiert"²¹²

Zur Lösung von Problemen, die als wichtig erachtet wurden, formierten sich ad-hoc-Arbeitsgruppen; nicht selten waren es mehrere für eine einzige Frage.²¹³ Der Leiter der jeweiligen Arbeitsgruppe war nicht verantwortlich für die von ihr gelieferten Ergebnisse; jeder Dissenter sollte in ihrem Bericht seine Stimme erheben können, und im Kollektiv ausgehandelte Ergebnisse, die ja stets den Charakter eines Kompromisses tragen, sollten vermieden werden; denn so schreibt Sorensen: "Gruppenempfehlungen bevorzugen zu oft Übereinstimmung statt Inhalt, Einigkeit statt Genauigkeit, Kompromiß statt schöpferische Tätigkeit".²¹⁴

Kennedy hat diese Nebeneinander verschiedener Leute oder Gruppen bei der Arbeit an den gleichen Themen nicht nur nicht zu verhindern versucht, sondern sogar bewußt gefördert,²¹⁵ um für seine Fragen möglichst viele Lösungsalternativen zu haben. Kennedy nahm dadurch den Mehrauf-

212 Interview mit Arthur M. Schlesinger

213 Für Laos beispielsweise gab es bis zu vier Arbeitsgruppen gleichzeitig.

214 Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.61

215 Bei der Bildung zweier Arbeitsgruppen im Interregnum zum Planen der Regierungsübernahme sagte Kennedy auf die Frage nach den Formen der Zusammenarbeit: "Überhaupt nicht. Ich kann es mir nicht leisten, mich auf eine Beratergruppe zu beschränken." (Schlesinger, a.a.O., S.112). Etwa gleichzeitig bildete der gewählte Präsident zwei Arbeitsgruppen mit sich überschneidenden außenpolitischen Tätigkeitsbereichen. Auch hier fand er eine Koordinierung "nicht nötig". (ebd., S.140).

wand durch Doppelarbeit und den Eindruck der Öffentlichkeit in Kauf, im Weißen Haus regiere eine "lose Herde von Einzelgängern",²¹⁶ um die Skala seiner Informationen möglichst breit zu halten.

Waren Arbeitsgruppen zu organisieren, so waren für Kennedy dabei zwei Gesichtspunkte besonders wichtig. Einmal bestand er darauf, daß bei solchen Gruppen nur die Leute mitreden sollten, die dazu etwas beitragen konnten. Solche Arbeitsgruppen mußten nicht notwendigerweise nur aus Mitgliedern des Stabes bestehen; es wurden offenbar recht häufig Experten herangezogen, obwohl bei Kennedy selbst als auch beispielsweise bei Sorensen²¹⁷ schwerwiegende Bedenken gegen Fachleute in der Politik bestanden. Allerdings: Wo in der Kennedy Administration den Fachleuten der fehlende Gesamtüberblick bemängelt wurde, da vermißte man an den "Verallgemeinern"²¹⁸ das Detail- und Hintergrundwissen, das für die meisten Entscheidungen unerläßlich ist.

Zum zweiten achtete der Präsident stets darauf, daß solche Gruppen so klein wie möglich gehalten wurden. Je größer sie waren, so Kennedys Überzeugung, desto geringer wurde ihre Aktionsfähigkeit, desto schwerfälliger die Diskussion, desto formalistischer das Verfahren. Mit der Größe einer Gruppe wuchs die Gefahr, daß Entscheidungen nicht getroffen oder Alternativen gar nicht erst erkannt wurden, und nicht zuletzt rissen umso mehr Löcher in das Netz der meist als notwendig erachteten Geheimhaltung, je mehr Leute in einer Arbeitsgruppe beschäftigt waren.

Die Maßnahmen in der Regierung Kennedy zur Kleinhaltung von Arbeitsgruppen und Sitzungen aller Art, die zu Entscheidungen führen sollten, hatten allerdings auch einen

²¹⁶ U.S. News & World Report, 13.11.1961, S.54

²¹⁷ "Zu vielen Fachleuten fehlt der Sinn für Proportionen." Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.65
Übernahme eines Zitats von Harold Lasky, bei dem Kennedy in England studiert hat.

²¹⁸ Atlantic Monthly, April 1968, S.49

negativen Nebeneffekt, der jedoch im Weißen Haus angesichts der Vorteile, die kleinen Entscheidungsgruppen nachgesagt werden, in Kauf genommen wurde. Bei der notwendigerweise strengen Auswahl der Mitglieder solcher Arbeitsgruppen bildete die Entscheidung, bestimmte Leute in das Gremium zu entsenden, schon einen teilweisen Vorgriff auf die noch auszuarbeitende Entscheidung.

Das Verhältnis des Präsidenten zu seinem Stab war nicht das eines Einzelnen gegenüber einer geschlossenen Gruppe; im Verkehr mit den Leuten im Weißen Haus "funktionierte er bilateral".²¹⁹ Kennedy war sehr leicht von Mitgliedern seines Stabes oder der Regierung erreichbar. "Angenommen, es handelt sich um etwas von einiger Wichtigkeit, geht man hinunter zum Präsidenten oder telefoniert mit ihm und sagt ihm, worum es geht".²²⁰ Der Umgang des Präsidenten mit seinem Stab war verhältnismäßig ungezwungen. "Man steckte den Kopf in die Tür (zu seinem Arbeitszimmer), wurde hereingewinkt; man erstattete Bericht, oder ein Dokument wurde rasch geprüft und genehmigt ... Am frühen Abend ... lehnte er sich häufig in seinen Stuhl zurück und plauderte über die Ereignisse des Tages".²²¹

Kennedy zog im Verkehr mit den Leuten seines Stabes das Gespräch unter vier Augen der Diskussion einer Gruppe unter seinem Vorsitz vor. Dies galt sowohl für das Kabinett als auch für den Nationalen Sicherheitsrat - in stärkerem Maße aber noch für den Stab des Weißen Hauses. Seltener, "anläßlich sehr heikler Fragen, Fragen, die ziemlich wichtig waren, versammelte er um sich Leute, die verschiedene Standpunkte (in dieser Frage) hatten. Und er bat sie, diese Standpunkte in seiner Anwesenheit zu diskutieren".²²²

Beides tat Kennedy aus guten Gründen. Das Einzelgespräch zog er deshalb vor, weil trotz seiner relativ ungewöhnlichen Ver-

219 New York Times Magazine, 22.4.1962; The Cabinet: Index to the Kennedy Way, S.64.

220 Interview mit Lee C. White

221 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.580

222 Interview mit Lee C. White

trautheit mit seinem Stab niemand in einer Gruppendiskussion mit dem Präsidenten negativ auffallen wollte. "Auch dem beständigsten Berater widerstrebt das Alleinstehen", und er sucht eher "schnell die Sicherheit der Mehrzahl",²²³ bevor er seine Meinung allzu fest vertritt. Auch Sorensen sah bei derartigen Entscheidungsprozessen die Gefahr, daß bei den Beratern die Tendenz Überhandnahme, dem Präsidenten nur das zu sagen, was er ihrer Ansicht nach gerne hören wolle.²²⁴

War eine Gruppe von Beratern in seinem Zimmer, so hütete Kennedy sich stets, seine Haltung vorzeitig deutlich zu machen, um nicht den Trend zu verstärken, nach dem der Untergebene sich nur zu gerne den Ansichten des Mächtigen anschließt. Das muß nicht nur Opportunismus sein; die starke Loyalität der Leute in Kennedys Stab und seine unbestrittene Autorität konnten zum selben Ergebnis führen.²²⁵

Zwar waren der Stab und die Bürokratie die wichtigsten Organisationen zum Beschaffen von Informationen aller Art, aber doch nicht die einzigen. Seinem Grundsatz getreu, den U.S. News & World Report so beschrieben hat: "Mr. Kennedy ist es gleichgültig, wo er die Antworten (auf seine Fragen) findet... Die Quelle ist nicht wichtig. Was er will, ist die richtige Antwort",²²⁶ hielt er sich auch zahlreiche in-

²²³ Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.62

²²⁴ Offenbar gab es auch bei Kennedy die Tendenz, das zu glauben, was er glauben wollte. William H. Sullivan erklärt in seinem Interview: "Ich glaube, Kennedy stand einer tiefen Verstrickung in Indochina sehr widerwillig gegenüber. Auf der anderen Seite, glaube ich, wollte er glauben, daß Taylors Methode (der Kriegsführung gegen den Vietcong) klappte, und er bewilligte das meiste von dem, was Taylor in seinem Bericht verlangte." Schlesinger schreibt: "Sein Vertrauen in McNamara ... verleitete ihn dazu, den Optimisten in der Vietnam-Frage Glauben zu schenken." (Schlesinger, a.a.O., S.807). Edmund A. Gullion bemerkte: "... es ist wahr, daß er damals (bei der gehäuften Pressekritik an seiner Vietnampolitik) lieber geglaubt hätte, daß alles gut geht." (Interview mit Edmund A. Gullion).

²²⁵ Deshalb blieb Kennedy ab Oktober 1962 den vorbereiteten Sitzungen seiner Berater für den Nationalen Sicherheitsrat fern.

²²⁶ U.S. News & World Report, 13.11.1961, S.57

offizielle Kanäle offen. Stets bemühte er sich dabei um ein besonders gutes Verhältnis zur Presse.²²⁷ "Kennedy mochte die Zeitungsleute ..., und er mochte die Idee von der Objektivität der Presse."²²⁸ Zwar sah Kennedy in ihr primär ein Mittel zur Lenkung der öffentlichen Meinung, aber er nannte sie auch stets eine wichtige Informationsquelle. Andere Quellen von Ratschlägen und Nachrichten, die Präsident Kennedy gern benutzte, waren Kongreßmitglieder und andere Politiker.²²⁹

Für dies gilt jedoch wie für den ganzen Entscheidungsprozeß in der Kennedy-Ära, daß man nicht verallgemeinern kann.

"... der Präsident handelt verschiedenartig je nach jedem bestimmten Fall oder je nach dem Zeitpunkt beim gleichen Fall".²³⁰ Aber seine Berater waren "nicht mehr bloß Gutachter und Berater, sondern verantwortliche Beamte".²³¹ - sie waren es zwangsläufig, weil der Präsident in seinem Bestreben, wichtige Entscheidungen mit der Kenntnis möglichst aller Details zu treffen, zahlreiche andere Entscheidungen seinen Beratern überlassen mußte.

Das Verhältnis zwischen dem Stab im Weißen Haus und der Washingtoner Bürokratie war häufig gespannt. Nicht nur die Umstände der Gründung des Stabes und ihre Auswirkungen baren viel Konfliktstoff, sondern auch die dem Stab zugedachten

227 Präsident Roosevelt brachte es vor dem Krieg auf durchschnittlich zwei "Kamin-Plaudereien" pro Jahr, in denen er im Rundfunk für seine Politik warb. Kennedy dagegen hatte jährlich durchschnittlich drei Fernsehauftritte und hielt wesentlich mehr Reden als Roosevelt oder Woodrow Wilson. Allerdings gab er bedeutend weniger Pressekonferenzen als Roosevelt oder auch Eisenhower, enger war dagegen sein inoffizieller Kontakt mit den Meinungsbildnern.

228 Interview mit Edmund A. Gullion

229 Kennedy hatte ein regelmäßiges "Montagsfrühstück" mit den wichtigsten Kongreßmitgliedern. Besonders Truman, Eisenhower und Nixon waren häufig Gast im Weißen Haus. Dazu siehe etwa Schroth, Thomas N (Hrsg): Congress and the Nation 1945-64. Washington, 1965, S.1555.

230 Interview mit Lee C. White

231 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.611

Funktionen. Der Stab des Weißen Hauses hat wesentlich weitergehende Funktionen als beispielsweise die Beamtenschaft im Bundeskanzleramt, und sie vermehren sich noch, je mehr sich das Zentrum effektiven Entscheidens ins Weiße Haus verlagert, je stärker der Präsident den Wunsch verspürt, ein starker Präsident zu sein.

Theodore Sorensen meint, so schlecht sei dieses Verhältnis doch nicht gewesen. Der Stab des Weißen Hauses, schrieb er, sei kein Schattenkabinet gewesen, wie es ihm oft vorgeworfen wurde, kein Konkurrent der Ministerien im Ringen um Macht und Kompetenz, kein Filter zwischen dem Regierungsapparat und dem Präsidenten. Auch Kennedys eigene Konzeption zielte offenbar in diese Richtung: Manchmal überspielte er seinen eigenen Stab und nahm persönlichen Kontakt mit Beamten der mittleren und unteren Ebene in den Ministerien auf,²³² wobei er sich aber nicht selten den Unmut beider Parteien zuzog: Den des Stabes, der sich übergangen fühlte, und den der Bürokratie, weil der Dienstweg nicht eingehalten wurde.

Daß der Stab des Weißen Hauses doch ein Filter zwischen der Bürokratie und dem Präsidenten gewesen ist, scheint mir schon von seiner Konstruktion her kaum vermeidbar. Der Stab kommt und geht mit dem Präsidenten; besteht ein Antagonismus zwischen dem Weißen Haus und den Ministerien, steht der Stab naturgemäß auf der Seite des Präsidenten, aus dessen Vertrauensleuten er besteht. Auch von der Funktion her ist es unwahrscheinlich, daß der Stab nicht Instanz zwischen Bürokratie und Präsident ist. Er sammelt und koordiniert alle einlaufenden Nachrichten und übt wegen der Menge des Materials zwangsläufig eine Selektion aus. Zusätzlich kann er als Konkurrent der Bürokratie mit eigenen Informationen, eigenen Vorschlägen auftreten.

Ernsthafte Mißstimmigkeiten zwischen den Ministerien und dem Stab des Weißen Hauses erwachsen aus der plötzlichen und verfassungsrechtlich höchst problematischen Machtvergrößerung des Stabes als Folge der Autoritätsdelegation durch den

²³² Siehe das Interview mit Edmund A. Gullion

Präsidenten. Die Minister, viel häufiger zu Interaktion und Kommunikation mit dem Stab gezwungen als mit ihrem Chef, sahen eine Tendenz zum Quasi-Vorgesetztentum sich entwickeln.²³³ Der Zwang zum Delegieren von Entscheidungsbefugnissen war Ergebnis des Regierungsstils von Kennedy. Zwar war er in der Lage, in wichtigen Fällen schon auf relativ niedriger Ebene in den Entscheidungsprozeß einzugreifen und die sich dabei entwickelnden Optionen sehr sorgfältig abzuwägen, aber der dafür erforderliche Zeitaufwand raubte ihm die Möglichkeit, andere, als weniger dringlich perzipierte Probleme in genügendem Umfange zur Kenntnis zu nehmen.

Neben den Spannungen zwischen dem Weißen Haus und der Bürokratie hatte diese Art des Regierens eine weitere Folge, die vielleicht schwerer wiegt als die erste: Der Präsident beschränkte sich zwangsläufig auf das Lösen von Krisensituationen. Das heißt, auf Vorgänge, die nicht als Krise wahrgenommen werden und mithin dem Stab zur Behandlung überlassen bleiben, wird im Allgemeinen so reagiert, daß es nicht zu einer Änderung der allgemeinen politischen Richtung kommt, denn erstens reicht die Autorität des Stabes nicht so weit, als daß er die "Richtlinienkompetenz" des Präsidenten anzutasten vermöchte. Zweitens impliziert die Praxis, nur "wichtige" Probleme dem Präsidenten vorzulegen, im Zusammenhang mit der nahen Verwandtschaft von Außenpolitik und nationaler Sicherheit in den Vereinigten Staaten, daß nur sicherheitsgefährdende Vorkommnisse, also Krisen, zu einem Überdenken der bisherigen politischen Richtlinien führen. Außenpolitische Schwierigkeiten werden mithin erst bei ihrem Anwachsen zur Krise einer Prüfung durch den Präsidenten unterworfen. Es entwickelte sich also in der Kennedy-Ära die Tendenz,

233 Ich verweise auf das Interview von Lee C. White, in dem dieser über dieses Problem unter anderem sagte: "Gegensätzlichkeiten, Spannungen, Rivalität und Eifersucht zwischen dem, der einer Dienststelle vorsteht, und Mitgliedern des Stabes im Weißen Hauses sind fast unvermeidbar... Eine Anzahl von Dienststellenleitern war unglücklich darüber, daß sie häufig mit dem Stab im Weißen Haus verkehren mußte."

dem Präsidenten nur das Krisenmanagement zu überlassen; die Perzeption der Krise allerdings geschah zum großen Teil ohne ihn.

Diese Schwächen treten ganz besonders klar im Vergleich zwischen der amerikanischen Politik in Laos und der in Vietnam zutage. Laos beleuchtet deutlich die Vorteile von Kennedys Regierungsstil mit dem vom Präsidenten sorgfältig kontrollierten und mitgestalteten Entscheidungsprozeß, Vietnam erhellt die Nachteile in einer Zeit, in der die dortige Lage im Schatten anderer weltpolitischer Ereignisse stand und fast während seiner gesamten Amtszeit Kennedys Aufmerksamkeit weitgehend entzogen war.

bb. Das Küchenkabinett²³⁴

Der Wert von Präsident Kennedys "Küchenkabinett" ist nicht leicht einzuschätzen. Das Vorbild für dieses Gremium war von Franklin D. Roosevelt geschaffen worden. Dessen Küchenkabinett bestand aus Persönlichkeiten, die weder in der Regierung noch in der Verwaltung offizielle Posten innehatten, die mit dieser Tätigkeit in Verbindung standen, aber ihr Rat hatte oft mehr Gewicht als der der Kabinettsmitglieder; Cordell Hull ist mehr als einmal zugunsten von Harry L. Hopkins, dem unbestrittenen Kopf des Küchenkabinetts, übergangen worden. Vielleicht läßt sich angesichts der Affektion Kennedys für Franklin Roosevelt mit dem Vergleich zu den damaligen Verhältnissen ein Maßstab für das Gewicht dieser Gruppe zwischen 1961 und 1963 setzen.

Wie Roosevelt leitete Kennedy seinen Entschluß zur Bildung eines Küchenkabinetts aus der Verfassung ab. Der Präsident ist der Mann, in dem sich Macht und Verantwortung vereinen; weil die Verantwortung nicht teilbar ist, kann auch die Macht nicht geteilt werden.

²³⁴ Der Terminus kommt daher, weil die Mitglieder der unter Roosevelt noch neuen Institution zur Vermeidung von Aufsehen daß Weiße Haus durch den Hintereingang betraten, der in die Küche führte.

Ist die Begründung zu ihrer Bildung die gleiche, so sind die Küchenkabinette Roosevelts und Kennedys doch recht verschieden. Erstes herausragendes Unterscheidungsmerkmal ist der fehlende Kopf bei dem Kennedys; sein Küchenkabinett hatte keinen Harry Hopkins.²³⁵ Zweitens sind viele Mitglieder des Kennedy-Küchenkabinetts gleichzeitig im Weißen Haus beschäftigt gewesen und bekleideten somit auch offizielle Posten; aber nicht alle Mitglieder des Stabes im Weißen Haus oder des Kabinetts gehörten dem Küchenkabinett an, innerhalb dessen es keine Anweisungsbefugnisse, keine formale Hierarchie gab.

In einem Artikel im New York Times Magazine schätzte Sidney Hyman²³⁶ den Anteil des Küchenkabinetts an allen genuinen politischen Vorschläge der Kennedy-Ära auf etwa 40 Prozent, aber auch in den meisten anderen steckte seine Mitarbeit.

Das Küchenkabinett versuchte sicherzustellen, daß

- (a) die Departments alle denkbaren Folgen ihrer Vorschläge und Planungen kannten,
- (b) die Vorschläge aus den Departments zusammen mit den von ihnen abweichenden Meinungen den Präsidenten in zusammenhängender Form erreichten,
- (c) die richtigen Mittel zur Ausführung einer Entscheidung des Präsidenten greifbar waren,
- (d) die Entscheidungen des Präsidenten von der Bürokratie aufgegriffen und realisiert wurden,
- (e) Kongreß und Bevölkerung nötigenfalls in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet wurden und
- (f) beobachtet wurde, ob die Entscheidungen das anvisierte Ziel erreichten oder nicht.

Hyman unterscheidet drei Hauptarbeitsgebiete in Präsident Kennedys Küchenkabinett:

²³⁵ Hier wie beim Stab im Weißen Haus gibt es eher eine Spitzengruppe als einen Spitzenmann. Dazu gehören in beiden Gremien Theodore Sorensen, McGeorge Bundy und Kenneth O'Donnell, auch ihre Funktionen sind ähnlich. Robert F. Kennedy war in der Spitzengruppe des Küchenkabinetts der einzige mit Einfluß in allen politischen Bereichen.

²³⁶ New York Times Magazine, 5.3.1961. Hyman wird als "political historian" charakterisiert. Er ist Autor des Buches "The American President".

- (a) Die tägliche taktische, administrative und parteipolitische Arbeit. Leiter dieser Gruppe war Robert Kennedy, dessen inniges Verhältnis mit seinem Bruder diesem die Arbeit oft sehr erleichterte. Mitglieder dieser Abteilung waren Kenneth O'Donnell, Terminsekretär Kennedys mit guten Verbindungen zum Kongreß, Bürokratie und Öffentlichkeit; Lawrence O'Brien, Spezialist für Verbindungen zum Kongreß; Innenminister Stuart Udall mit dem Apparat seines Ministeriums und seiner Mitgliedschaft in einem "infighting und operating team";²³⁷ das Vorlagen für den Kongreß vorbereitete und durchzusetzen versuchte; Ralph Dungan als Planer der täglichen Arbeit; Pressesprecher Pierre Salinger.
- (b) Die der Regierung vorschwebenden langfristigen Ziele der Innen- und Außenpolitik. Leiter dieser Gruppe war Ted Sorensen, neben Robert Kennedy wohl der engste und älteste Vertraute des Präsidenten; sein Stellvertreter war sein Freund Myer Feldman. Sie sammelten die für eine Entscheidung nötigen Fakten und dienten als Koordinierungsstelle, wenn verschiedene Dienststellen betroffen waren. David Bell, Chef des Budget-Büro, gehörte ebenfalls zu dieser Gruppe. Da das Budget die Pläne der Regierung entscheidend mitbestimmte, "kann Bells Rolle in dem Küchenkabinett gar nicht überschätzt werden."²³⁸
- (c) Die dritte Gruppe war die der "Neuerer und Doppelprüfer".²³⁹ Ihr Leiter war McGeorge Bundy, Spezialist für Fragen der nationalen Sicherheit, sein Stellvertreter war Walt W. Rostow, dessen Spezialität die Wirtschaft in Entwicklungsländern war. Diese beiden prüfen alle Pläne und Entscheidungen im Hinblick auf ihren Einfluß auf die nationale Sicherheit.

237 ebd., S.86

238 ebd., S.88

239 ebd.

2. Das Kabinett

Die Bestimmungen der amerikanischen Verfassung über das Kabinett sind der "magere Rest",²⁴⁰ der nach den Beratungen über Zusammensetzung und Kompetenzen der amerikanischen Regierung als Körperschaft übriggeblieben ist. Um genauer zu sein: Das Kabinett als Gruppe ist in der Verfassung überhaupt nicht erwähnt. Sie spricht vom "obersten Beamten in jeder der Abteilungen der Exekutive",²⁴¹ dessen Bezeichnung als "secretary" ein Licht auf die ihm ursprünglich zugedachte Bedeutung wirft. Diese Abteilungsleiter haben nach Aussage der Verfassung nur beratende Funktion, die auf "die Pflichten ihrer jeweiligen Ämter"²⁴² beschränkt waren. Es gibt nicht nur keine Bestimmungen über gemeinsame Sitzungen der Kabinettsmitglieder mit dem Präsidenten, sondern diese werden ausdrücklich ausgeschlossen durch den Passus, daß der Präsident von jedem von ihnen schriftliche Berichte anfordern könne.

Das Kabinett als Gesamtheit aller Leiter der verschiedenen Abteilungen der Bundesregierung gibt es mithin nicht. Kabinettsitzungen, also Beratungen des Präsidenten mit allen seinen Abteilungsleitern, entstammen der Initiative des ersten amerikanischen Präsidenten und könnten deshalb durch eine einfache Willenserklärung des Präsidenten wieder abgeschafft werden. Das Gewicht der Ergebnisse aus solchen Treffen war daher unter jedem Bewohner des Weißen Hauses verschieden groß; "einige Präsidenten haben die Kabinettsitzungen in der Tat auf weniger mehr als eine Zeremonie mit gesellschaftlichem Charakter reduziert."²⁴³

Freilich haben sich in der Verfassungspraxis die Abteilungsleiter zu mehr entwickelt als nur zu Verwaltern ihrer

240 Small/Jayson, a.a.O., S.455

241 Artikel II, 2 der amerikanischen Verfassung

242 ebd.

243 Small/Jayson, a.a.O.

Dienststellen; allerdings hängt die Handlungsfreiheit eines Ministers noch immer weitgehend von dem Interesse ab, das der Minister selbst für dessen Ressort aufbringt. Franklin D. Roosevelt und Kennedy zeigten, daß ein vorwiegend außenpolitisch interessierter Regierungschef seinem Außenminister kaum mehr Einfluß zugesteht wie irgendeinem anderen seiner außenpolitischen Berater - im Gegenteil: durch die zusätzliche Verwaltungsarbeit, die für den Berater im Weißen Haus entfällt, gerät der Außenminister eher noch weiter ins Hintertreffen.

Andererseits verleiht die gewaltig aufgeblähte Bürokratie dem Rat des Leiters einer Regierungsabteilung ein erhebliches Gewicht, weil dahinter ein großer Informationsapparat und das Wissen zahlreicher Fachleute steht, das sich Außenseiter nur in Ausnahmefällen beschaffen können. Auch die personelle Unzulänglichkeit des amerikanischen Regierungssystems, die sich besonders in der Kumulierung der gesamten Exekutive im Präsidenten manifestieren, bedingen die Verlagerung von Kompetenzen auf die Minister. Ein gewisses Maß an Unabhängigkeit erlangen die Abteilungsleiter²⁴⁴ auch durch die Personalisierung der Präsidentschaft. Von einem Präsidenten wird erwartet, daß er unabhängig genug ist, seine Minister nur nach ihren Fähigkeiten auszusuchen. Die frühzeitige Entlassung eines Ministers, besonders eines wichtigen wie es der Außenminister oder der Verteidigungsminister ist, wirft allzu leicht Fragen nach der Urteilsfähigkeit des Präsidenten auf.²⁴⁵

Trotzdem fehlen amerikanischen Ministern bedeutende Rechte, allen voran das Budgetrecht und das Recht zur Ernennung der höchsten Beamten ihrer Abteilung. Beide Kompetenzen gehören dem Präsidenten. Im Abschnitt über das Budgetbüro

244 Ich werde die Abteilungsleiter, die "Sekretäre", im Folgenden als "Minister" bezeichnen, weil sie in der Literatur in der Regel als solche bezeichnet werden und vom Organisatorischen her gesehen das Äquivalent von Ministern anderer westlich-demokratischer Regierungssysteme sind.

245 Siehe etwa Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.387f

habe ich schon dargestellt, daß die Minister ihre Haushaltspläne nur vorschlagen können und sie, noch vor dem Kongreß, durch den Präsidenten billigen lassen müssen. Das Ernennungsrecht ist zwar dadurch leicht abgeschwächt, daß der Minister ein Veto gegen vom Präsidenten vorgeschlagene Schlüsselbeamte einlegen kann,²⁴⁶ aber es dürften doch in den meisten Fällen die Ansichten des Präsidenten den Ausschlag geben.

Das amerikanische Regierungssystem kennt aus diesen Gründen keine Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Kongreß. Sie werden vom Präsidenten nach seinen Gesichtspunkten ausgewählt, beeinflusst zwar von zahlreichen Pressure Groups regionaler und funktionaler Art, vor allem von seinen Wahlkampfhelfern, nur im beschränkten Umfange aber vom Kongreß, der noch nie die Ernennung eines Ministers durch den Präsidenten zurückgewiesen hat. Freilich ist es nicht so, daß der Kongreß deshalb völlig ohne Einfluß auf die Minister wäre. Einmal hat ein Präsident mit einem im Kongreß ungeliebten Minister verminderte Erfolgsaussichten für sein Gesetzesprogramm und wird sich eines solchen Mannes eher entledigen als eines im Kapitol erfolgreichen Ressortschef. Zum zweiten hängt die Wirksamkeit der Arbeit eines Ministers von der Billigung seiner Budgetvorschläge und seiner Gesetzesvorlagen durch den Kongreß ab. Er kann sich also schlechte Beziehungen zum Parlament nicht leisten. Drittens schließlich hat sich durch das vom Kongreß häufig in Anspruch genommene Anhörungsrecht doch ein gewisses Verantwortlichkeitsverhältnis zwischen den Regierungsabteilungen und dem Kapitol entwickelt, das sich zwar nicht im "Abschießen" einzelner Kabinettsmitglieder oder der Regierung äußert, durch das der Minister aber doch zur Recht-

246 Es gibt keinen Hinweis dafür, daß das Veto eines Ministers gegen die geplante Ernennung eines hohen Beamten für sein Ressort in der Verfassung oder durch Gesetz verbindlich festgelegt ist. Schlesinger (a.a.O., S.134) und Travis (in Robinson, The Power of the President in Foreign Affairs, S.143f) berichten aber von Fällen, in denen ein Rusk-Veto gegen vorgesehene Beamte in Schlüsselstellungen beachtet wurde.

fertigung seiner Pläne und Maßnahmen gezwungen ist.

Wenn Richard Neustadt schreibt, die amerikanische Minister seien "die natürlichen Feinde des Präsidenten",²⁴⁷ so ist dies zweifellos übertrieben und von geringer Aussagekraft, aber das Zitat deutet doch die schwierige Stellung an, in der sich ein Ressortchef in Washington befindet. Im Grunde unterscheidet er sich nur graduell von den höheren Beamten in seinem Ministerium; wie viele von ihnen ist auch er vom Präsidenten ernannt worden und ihm gegenüber weisungsgebunden. Dem Präsidenten verdankt er seine Stellung und sieht sich deshalb dessen Anspruch auf Loyalität konfrontiert. Andererseits herrscht er über einen riesigen bürokratischen Apparat, mit dem das Weiße Haus an Größe nicht zu vergleichen ist. Will er mit diesem Apparat erfolgreich arbeiten, muß er wiederum seine Loyalität zu ihm beweisen, der, wie ich im Abschnitt 1 dieses Kapitels über die Präsidentschaft gezeigt habe, eher zum Antagonismus gegenüber dem Präsidenten neigt, von dem seine Mitglieder existentiell relativ unabhängig sind. Diese Stellung zwischen dem formal einzigen Entscheidungsbefugten, dem Präsidenten, und dem wie er selbst weisungsgebundenen bürokratischen Apparat, von dem er sich im Grunde nur durch seine wesentlich kürzere Amtszeit abzeichnet, zwingt den Minister zur Entscheidung, wem seine Loyalität gehören soll.

Das Weiße Haus sah diese Entscheidung der Minister offenbar öfter zugunsten der ministerialen Bürokratie fallen als zugunsten des Präsidenten. Ein Berater franklin Roosevelts hat diese Erfahrung schon vor dem letzten Kriege gemacht: "Die Hälfte der Vorschläge des Präsidenten, die theoretisch so schwer wiegen wie Anordnungen, können von einem kabinetttsmitglied gefahrlos vergessen werden. Und wenn der Präsident ein zweites Mal wegen eines Vorschlages fragt,

²⁴⁷ Neustadt, a.a.O., S.39. Zitiert nach Charles C. Dawes, der unter Präsident Harding Bugetdirektor, unter Coolidge Vizepräsident und unter Hoover Botschafter in London war.

kann man ihm sagen, daß die Sache geprüft wird. Fragt er ein drittes Mal, wird ein kluger Minister ihm mindestens einen Teil dessen liefern, was er vorgeschlagen hat. Aber Präsidenten kommen nur gelegentlich, bei wichtigen Dingen, dazu, drei Mal zu fragen."²⁴⁸

Das Kabinett, die Kabinettsitzungen spielten im amerikanischen Regierungssystem nie eine große Rolle; auch Präsident Kennedy hielt solche Tagungen für "unnötig und Zeitverschwendung",²⁴⁹ weil er nicht der Meinung war, daß Entscheidungen in Gruppen gelöst werden sollten, denen Mitglieder angehörten, die in den anstehenden Fragen nicht kompetent waren. Auch sein Kabinett funktionierte als ad-hoc-Gruppe; in 15 Monaten Regierungszeit rief Kennedy nur 15 Mal zu Vollsitzungen zusammen.²⁵⁰ Bei ihm war der in der Verfassung vorgesehene bilaterale Verkehr mit seinen Ministern recht ausgeprägt.²⁵¹

Die Rolle des Kabinetts in seiner Amtszeit hat Kennedy selbst in der ersten Sitzung des Gremiums dargestellt. Es sollte

- (a) "politisches Echo"²⁵² sein. Kennedy glaubte, die Haltung seiner Minister zu bestimmten Problemen auf die öffentliche Meinung extrapolieren zu können;
- (b) die Möglichkeit zur Entdeckung bisher übersehener Alternativen bieten;
- (c) zur interministeriellen Koordinierung beitragen;
- (d) eine Art Korpsgeist (administration esprit) anregen, der den von Kennedy erwarteten Ressortegoismus seiner Minister abschwächen sollte.

Kennedys Interesse an der Außenpolitik brachte es mit sich, daß er mit den Chefs der entsprechenden Ministerien besonders

248 ebd. Zitiert aus: Jonathan Daniels, *Frontier on the Potomac*, New York, 1946; S.31f.

249 New York Times Magazine, 22.4.1962; "The Cabinet: Index to the Kennedy Way", S.13

250 ebd.

251 ebd., S.64

252 ebd.

häufig Kontakt hatte, vor allem mit Außenminister Rusk und Verteidigungsminister McNamara, aber auch mit Finanzminister Douglas Dillon und Robert Kennedy, dessen Vertrautheit mit John ihn zum engsten Berater des Präsidenten machten.²⁵³ "Eindeutiger Star und starker Mann"²⁵⁴ im Kabinett war Robert S. McNamara, während Dean Rusk als Außenminister die Führung seines Ministeriums "fast zu entgegenkommend"²⁵⁵ an das Weiße Haus abgab.

a. Dean Rusk und das State Department

Dean Rusks Ernennung zum Außenminister der Regierung Kennedys rief in den USA Überraschung hervor; der damals Ein- undfünfzigjährige war kaum bekannt und hatte sich seit acht Jahren höchstens indirekt mit außenpolitischen Fragen beschäftigt. Aber er war von Robert L. Lovett und Dean Acheson, zwei ehemaligen Vorgesetzten Rusks im State Department und selbst Kandidaten für das Amt, empfohlen worden - Acheson etwa "konnte nicht glücklicher sein"²⁵⁶ als nach der Nachricht von der Designation Rusks, und Lovett hatte mit großer Achtung von dessen Arbeit im State Department gesprochen.²⁵⁷

Es ist vermutlich kein Zufall, daß einer der Gründe, deretwegen der gewählte Präsident Kennedy auf Rusk aufmerksam wurde, ein Artikel des damaligen Präsidenten der Rockefeller-Stiftung²⁵⁸ war. Darin hatte Rusk unter anderem die

253 Sorensen, Kennedy, S.262f

254 ebd., S.266

255 ebd., S.268. Über die oft beklagte Führungsschwäche Rusks siehe auch Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.383-388; Robinson et al., Powers of the President in Foreign Affairs, a.a.O., S.142, 149

256 Time, 26.12.1960; "The Eagle Has Two Claws", S.8

257 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.127

258 Rusk, Dean: Der Präsident und die Außenpolitik der USA; in: Vom Gestern zum Morgen. Bd.6, München, 1961

die Meinung vertreten, daß der Präsident die Außenpolitik mache.²⁵⁹ Kennedy, der nicht gewillt war, sich das Vorrecht der alleinigen außenpolitischen Entscheidung aus der Hand nehmen zu lassen, war sicherlich nicht unbekannt, daß ihm Rusk keinen entschiedenen Widerstand entgegensetzen würde - Schlesinger drückt das so aus: Rusks "organisatorischer Instinkt drängte ihn ..., im Unterschied zu McNamara, zur Dienstleistung, nicht zur Herrschaft."²⁶⁰ Auch die politischen Beobachter jener Zeit erwarteten in Rusk keinen Außenminister mit ähnlichen Handlungsvollmachten wie etwa Dulles.²⁶¹

Daß Kennedy in seinem Außenminister "faktisch nur einen von mehreren Beratern"²⁶² sah, wird durch die Auswahl der Spitzenbeamten im State Department deutlich: Mit George Ball und Chester Bowles bekam Rusk zwei Unterstaatssekretäre, die im außenpolitischen Geschäft erfahrener, mit Kennedy vertrauter²⁶³ und in der Öffentlichkeit bekannter waren als ihr Chef. Adlai Stevensons Rang ging weit über den eines normalen Botschafters hinaus; der zweifache Präsidentschaftskandidat und lange Zeit scheinbar sichere Anwärter auf den Chefsessel im State Department, der sich mit dem Posten des amerikanischen Chefdelegierten bei den Vereinten Nationen mit Kabinettsrang beschied, übertraf an Ansehen und politischer Erfahrung seinen neuen Vorgesetzten bei Weitem.

Wie alle seine Kollegen findet auch der Außenminister in der amerikanischen Verfassung keine Erwähnung; wie sie ist auch er nur Berater des Präsidenten und Verwalter seiner Regierungsabteilung. Das Gesetz zur Bildung des State De-

259 Rusk, a.a.O., S.5; Übernahme eines Truman-Ausspruches.

260 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.385

261 U.S. News & World Report, 21.11.1960; "The Kennedy Story", S.53; Time, 26.12.1960, a.a.O., S.11.

262 New York Times, 3.10.1964

263 Chester Bowles hatte im Interregnum an der Vorbereitung der Regierungsübernahme mitgearbeitet, George Ball galt als der führende Kopf in Kennedys "Brain Trust". Eine Aufzählung der wichtigsten Wahlhelfer Kennedys und ihre Funktionen siehe Congress and the Nation, a.a.O., S.38

partment drückt die Abhängigkeit des Außenministers vom Präsidenten aus: Er "soll ... solche Pflichten erfüllen, die ... ihm vom Präsidenten anvertraut werden".²⁶⁴ Er ist mithin "lediglich der fachlich zuständige Berater des Präsidenten in außenpolitischen Fragen ..., auf den er hören kann oder auch nicht, den er übergehen kann zugunsten untergeordneter Beamter".²⁶⁵ Der CIA-Chef beispielsweise ist in einer besseren Lage als der Außenminister, weil die Quellen seiner Informationen in der Regel nicht nachprüfbar sind, und der Verteidigungsminister ist ihm gegenüber durch sein anders gelagertes, nicht selten anschaulicher und mindestens scheinbar stichhaltiger darzustellendes Fachwissen im Vorteil. Durch nahezu alle Hearings des Jackson -Unterausschusses zieht sich deshalb wie ein roter Faden die Feststellung, daß der Außenminister keine Priorität mehr als außenpolitischer Berater und außenpolitischer Entscheidungsträger habe.²⁶⁶

Mit seinem Posten übernahm Rusk die Probleme eines rasch aufgeblähten und im größeren Teil der letzten 30 Jahre in der Außenpolitik die zweite Geige spielenden Amtes, beansprucht durch scharfe Änderungen der internen Organisation und der Ziele, denen es zu dienen hatte, durch den aufreibenden Wettlauf um außenpolitische Kompetenzen mit neu entstehenden und aufstrebenden Konkurrenten mit neuen Programmen, neuen Fähigkeiten und neuen Leuten, durch schwere und oft unqualifizierte Angriffe aus allen möglichen Richtungen. In 40 Jahren war das State Department auf das Zehnfache seines alten Umfangs gewachsen, hatte 1963 etwa 24 000 Mitarbeiter im In- und Ausland, blieb trotzdem quantitativ das zweitkleinste Ministerium der amerikanischen Bundesregierung.²⁶⁷

264 Briggs, Anatomy of Diplomacy, S.40. Zitiert aus: Don K. Price, The Secretary of State, Englewood Cliffs, 1960

265 Krippendorff, a.a.O., S.101

266 New York Times, 3.10.1964

267 Siehe Department of State Publication 7350, Washington 1963. Briggs (Anatomy of Diplomacy) kommt fünf Jahre später zu einer wesentlich geringeren Zahl, nämlich 15 700

Die Schwierigkeiten des Außenministers bei der Ausübung seines Amtes fangen nicht selten schon direkt unter ihm an. Der "Under Secretary of State" ist ursprünglich als "alter ego" seines Chefs gedacht²⁶⁸ und somit ranghöher als sein Kollege, der "Under Secretary of State for Political Affairs" oder "for Economic Affairs" - die Bezeichnung hängt von den Aufgaben und Interessen des Under Secretary of State ab. Allerdings ernennt nicht der Außenminister diesen seinen zukünftigen Vertrauten, sondern der Präsident. Mithin ist der Under Secretary of State zuerst dem Präsidenten und dann erst dem Außenminister verpflichtet - ganz abgesehen davon, daß Under Secretary of State und Präsident sich besser kennen können als Under Secretary of State und Außenminister oder Außenminister und Präsident. Ein besonders augenfälliges Beispiel für die Problematik dieser Regelung bietet die Wahl von Chester Bowles zum ersten Under Secretary of State der neuen Regierung Kennedy. Bowles war Kennedy kein Unbekannter mehr. Er hatte den Senator bei dessen Bemühungen zur Nominierung als Präsidentschaftskandidat unterstützt²⁶⁹ und im Wahlkampf als Kennedys "außenpolitischer Berater"²⁷⁰ gegolten, und schließlich war es selbst einer der Kandidaten für dieses Amt gewesen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß Rusks Verhältnis zu Bowles nicht sehr eng war,²⁷¹ weniger

aufgeschlüsselt in 7 000 Beschäftigte in Washington, 3700 mitglieder des Foreign Service mit einer "Reserve" von 1 000 und Personal von 4 000 Menschen. Siehe hierzu auch Sapin, *The Making of United States Foreign Policy*, S. 101, und Simpson, *Anatomy of the State Department*, S. 21. Wie schnell das State Department gewachsen ist, wird beispielsweise auch aus der Tatsache deutlich, daß bis 1949 die damals noch vier Regionalbüros von einem einzigen Assistant Secretary geleitet werden konnten. Siehe *Congress and the Nation*, a.a.O., S. 100f.

268 Sapin, a.a.O., S. 107

269 Schlesinger, *Die tausend Tage Kennedys*, a.a.O., S. 388

270 ebd., S. 125

271 ebd., S. 388f

vertraulich jedenfalls als das zum dritten Mann im State Department, dem Berufsdiplomaten U. Alexis Johnson.²⁷²

Den Under Secretaries of State folgten ihre Stellvertreter, die beiden Deputy Under Secretaries of State; einer für die Verwaltung und einer für politische Angelegenheiten. Dieses Gespann ist ein Ergebnis der "Wristonisierung"²⁷³ des State Department: Ein Nur-Diplomat hätte nicht die Fähigkeiten zur Verwaltung eines so riesigen Apparates, ein reiner Verwaltungsmann würde von den selbstbewußten Diplomaten nicht hingenommen. Deshalb ist der Deputy Under Secretary for the Administration stets ein Mann, der die Anerkennung möglichst beider Gruppen im Außenamt genießen sollte. Der Deputy Under Secretary for Political Affairs hat in der Regel keine besonders definierten Aufgaben, sondern ist, wie sein direkter Vorgesetzter, Stellvertreter seiner Chefs.

272 Chester Bowles verlor seinen Posten im November 1961. Fraglich ist, ob sein gestörtes Verhältnis zu Rusk Anlaß oder auch nur einer der Gründe dafür war. Dagegen spricht, daß seine Ablösung im Rahmen eines umfangreichen Revirements erfolgte, in dem Kennedy verschiedene seiner Vertrauten, unter ihnen Walt Rostow, Richard Goodwin und Averell Harriman ins State Department schickte.

273 Briggs, a.a.O., S.56. "Wristonisierung" ist die Folge der Empfehlungen, die "The Secretary of State's Public Committee on Personnel" unter dem Titel "Toward a Stronger Foreign Service" im Juni 1954 unter dem Vorsitz von Henry M. Wriston, damals Präsident der Brown University, herausgebracht hat. Besonders die Rivalität zwischen Foreign Service und Civil Service, den in Washington beschäftigten Angestellten des State Department, sollte durch die Versetzung von Foreign-Service-Mitgliedern in den Innendienst und umgekehrt gemildert werden. Die Erfolge der "Wristonisierung" werden unterschiedlich beurteilt; Sapin (The Making of United States Foreign Policy, S.105f) sieht vorsichtig positive Ergebnisse, während etwa Briggs (a.a.O., S.56f), selbst ehemaliger Diplomat, dem Ergebnis und der Effektivität dieser Maßnahmen skeptisch gegenübersteht.

Der stellvertretende Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten ist wiederum direkter Vorgesetzter der Assistant Secretaries of State, von denen jeder einem der fünf Regionalbüros oder einem der neuen Funktionalbüros²⁷⁴ vorsteht. Von diesen Abteilungen sagt Briggs: Sie "sind das State Department",²⁷⁵ In besonderem Maße machen die Mitglieder der Regionalbüros diesen Anspruch für sich geltend, die ältesten Abteilungen des State Department, von denen jede eine eigene Tradition, eigene Kader im Foreign Service und einen eigenen Korpsgeist hat und deren Mitglieder selten die Grenzen ihres einmal gewählten Bereiches überschreiten.²⁷⁶ Die Frage, ob die funktionale Unterteilung des State Department zweckmäßiger sei als die regionale, ist noch nicht entschieden. Eine klare Entscheidung zugunsten des Funktionalismus ist allerdings noch lange nicht zu erwarten: Noch immer dominiert die geographische Unterteilung im State Department, wird auch von neugeschaffenen Funktionalbüros und von halbautonomen Dienststellen wie der U.S. Informations Agency (USIA) und der Agency for International Development (AID) übernommen. Auch die Intensität der Teilnahme an Entscheidungsprozessen ist in den Regionalbüros in aller Regel größer als in

-
- 274 Regionalbüros: African Affairs, Far Eastern Affairs, Near Eastern and South Asian Affairs, European Affairs, Inter-American Affairs; Funktionalbüros: Congressional Relations, Bureau of Information and Research INR, Legal Advisor, Public Affairs, Economic Affairs, International Scientific and Technological Affairs, Educational and Cultural Affairs, International Organization Affairs, Diplomatic Missions and Delegations to International Organizations (Sapin, a.a.O., Abb.3). Für afrikanische Angelegenheiten war bis 1958 das Büro für den Nahen Osten und Südasien zuständig; ist ist ein Grund für die Kompetenzstreitigkeiten beider Abteilungen um die maghrebischen Staaten. Das Funktionalbüro für internationale Organisationen war zunächst nur als Verbindung zur UNO gedacht und wurde erst später ausgebaut. Die Abteilungen für Delegationen und Missionen gibt es wie die für kulturelle Angelegenheiten erst seit den fünfziger Jahren. Siehe hierzu Congress and the Nation, a.a.O., S.100f.
- 275 Briggs, a.a.O., S.46. Betonung im Original.
- 276 Sapin, a.a.O., S.98; Thomson in Atlantic Monthly, April 1968, S.48

den Funktionalbüros, denn erstere sind direkt mit den amerikanischen Vertretungen im Ausland verbunden; über sie laufen alle Informationen, die über die normalen Kanäle geleitet werden, und werden erst von hier aus verteilt oder, wie es im normalen Nicht-Krisenfall geschieht, gleich hier entschieden.

Diese Verbindung läuft über den "Country Desk Officer", heute "Country Director", von denen mindestens einer ein Land bearbeitet. Die Botschafter verkehren meist nur mit "ihren" Desk Officers, die deren Informationen bearbeiten und, basierend auf diesen, Vorschläge und Direktiven für kurzfristiges Handeln erteilen. Die Ausarbeitung längerfristiger Pläne verbieten sich meist durch die Überfülle an Material oder durch das Bemühen, sich bei seinen Vorgesetzten nicht durch besonderen Eifer und besonderer Selbstständigkeit unbeliebt zu machen.²⁷⁷

Mit dem State Department wuchsen seine Fehler. Schon ein oberflächliches Schaubild des Amtes kann zeigen, daß die Organisation der Größe des Amtes nicht gefolgt ist. Es gibt verschiedene Abteilungen mit einander stark überschneidenden Aufgabenbereichen und Abteilungen, deren Kompetenzen von anderen Ministerien für sich beansprucht werden.²⁷⁸

277 Es sind Bestrebungen im Gange, die Tendenz zu derartigen Selbstbeschränkungen unter den Desk Officers dadurch zu beeinflussen, daß man durch die Versetzung ranghoher Beamter auf solche Posten das Abhängigkeitsverhältnis zu den Assistant Secretaries, den Chefs der Regionalbüros, mildert. Diese Maßnahmen wurden aber erst nach der Kennedy-Ära eingeleitet. (Briggs, a.a.O., S.57).

278 Ich verweise als Beispiel auf die Abteilungen des State Department für "International Organisation Affairs" und diejenige für "Diplomatic Missions and Delegations to International Organisations", ferner auf das Büro für "Educational and Cultural Affairs", das Konkurrenz für das Schatz- und das Handelsministerium sowie für die Agency for International Development ist. Auch die Angrenzung zwischen den Regionalbüros ist nicht immer leicht: Die Abteilungen für Afrika und den Nahen Osten streiten sich häufig um die maghrebischen Staaten; bei der Behandlung von Interaktionen zwischen Ländern, die verschiedenen Regionalbüros zugeordnet sind, kommt es regelmäßig zu Streitereien über die Federführung im Entscheidungsprozeß. (Simpson, Anatomy of the State Department, S.16; Briggs, a.a.O., S.47f; Sapin, a.a.O., S.57).

Das Beförderungssystem macht besonders die höheren Beamten in starkem Maße von ihren Kollegen abhängig, deren Urteil ihr weiteres Schicksal bestimmen kann.²⁷⁹ Um Zusammenstöße mit ihnen zu vermeiden, sind angesichts des relativ hohen Risikos die Beamte bereit, sehr weit zu gehen. Sie scheuen sich sogar, durch eine Ansammlung zu zahlreicher zu qualifizierter Beamter aufzufallen, um nicht die Mißgunst der anderen Abteilungsleiter zu erregen.²⁸⁰ "Kurator-Mentalität" nennt James C. Thomson²⁸¹ das Fortsetzen der Politik eines Abteilungsleiters durch dessen Nachfolger, um ihn nicht in den Ruch zu bringen, etwas falsch gemacht zu haben und seinen Unwillen hervorzurufen.

Das fast völlige Fehlen einer Spezialisierung beeinträchtigt ebenfalls in schwerwiegendem Maße die Effektivität des State Department. Noch immer wird hier der Gentleman-Diplomat mit den Allround-Fähigkeiten herangezogen, der die Spezialisten in den Funktionalbüros in Washington und in den Botschaften gering schätzt. Aus dem Rahmen fallendes Wissen wird nicht honoriert: Besonders Sprachkenntnisse fallen bei der Versetzung ins Ausland nicht ins Gewicht,²⁸² und Beamte mit dem Vermerk über spezielle Fähigkeiten in ihren Personalakten müssen befürchten, als nicht allgemein verwendbar eingestuft zu werden.²⁸³ Wirksamstes Mittel zur Verhütung von Spezialistentum im Foreign Service ist die Rotation, die alle zwei Jahre erfolgende automatische Versetzung der Beamten von einer Auslandsvertretung der USA in die andere. Auch hier werden besondere Neigungen oder Fähigkeiten höchstens negativ in Betracht gezogen;

279 Die Abhängigkeit hoher Beamter des State Department von ihrer Beurteilung durch die Kollegen wird noch durch das "up-or-out"-System verschärft; d.h., ein Beamter, der bei einer Beförderung übergangen wird, gerät in die Gefahr der Entlassung.

280 Simpson, a.a.O., S.28

281 Atlantic Monthly, April 1968, S.50

282 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.369f

283 Simpson, a.a.O., S.88

man wird eher in ein anderes als das gewünschte Land versetzt oder auf eine Stelle, auf der besondere Fähigkeiten auf keinen Fall verwendbar sind. Der amerikanische Botschafter in Saigon während des größten Teils der Kennedy-Ära, Frederic Nolting, war vorher ebensowenig in Asien gewesen wie sein Kollege in Vientiane, Winthrop G. Brown.²⁸⁴

Ganz sicherlich ist die McCarthy-Ära noch immer nicht im State Department vergessen - "oder genauer gesagt, der Schock, den Dulles Bereitschaft auslöste, Angehörige des Auswärtigen Dienstes dem McCarthyismus zu opfern".²⁸⁵ "Die Börsartigkeit der McCarthy-Periode muß man erlebt haben, um sie zu glauben", schreibt Ellis Briggs²⁸⁶ und meint, be-

284 Siehe Interviews mit Edmund A. Gullion und Winthrop G. Brown.

285 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.366

286 Anatomy of Diplomacy, S.71. Beginn für den als "McCarthy-Ära" bezeichneten Zeitabschnitt ist eine Rede des Senators aus Wisconsin am 11. Februar 1950, in der er ohne Nennung von Namen 205 leitende Angestellte des State Department beschuldigte, Mitglieder der kommunistischen Partei beziehungsweise eines großen Spionagerings zugunsten der Sowjetunion zu sein. (Congress and the Nation, S.10, 170f). Diesen Vorwurf wiederholte er mehrfach mit wechselnden Zahlenangaben und veranlaßte den Senat am 21. Februar, das Permanent Investigations Subcommittee des Government Operations Committee mit der Überprüfung der Loyalität des Personals im State Department zu beauftragen. Die Tatsache, daß ebenso wie dieser Senatsunterausschuß auch der bekanntere Repräsentantenausschuß für unamerikanische Umtriebe schon länger, letzterer seit 1938, besteht, zeigt, daß solche Untersuchungen weder präzedenzlos noch ein Kind des Kalten Krieges sind. Ihr ursprüngliches Ziel war das Vorgehen gegen Faschisten und ihre Propaganda, und die Repressionen, denen deutsche Emigranten damals in den USA unterworfen waren, ähnelten denen gegen die das Prokommunismus Verdächtige in den fünfziger Jahren. Das Ausschuß für unamerikanische Umtriebe beschäftigte sich noch Ende 1954 mit der Untersuchung neofaschistischer Strömungen in den USA (Congress and the Nation, S.1728). Der Umschwung der Angriffsrichtung dieser Gremien und die Entwicklung des McCarthyismus müssen vor dem Hintergrund der sich wandelnden internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg gesehen werden. Er ist die Schockreaktion auf die Wandlung der Sowjetunion vom Mitkämpfer im Krieg zum existenzbedrohenden Gegner, der in Osteuropa und Korea seine Entschlossenheit gezeigt hat. Dazu kommt der "Verlust Chinas", der weitgehend als Folge der Fehler und

sonders die Suche nach dem "Sicherheitsrisiko" habe die demütigendsten Eingriffe in die intimste Privatsphäre der Außenamtsmitglieder gebracht.

Burton Sapin ist fraglos zu optimistisch, wenn er erklärt: "Das State Department ist die erstrangigste Stelle der Vereinigten Staaten für die Außenpolitik."²⁸⁷ Viel genauer scheint mir Schlesingers Beobachtung zu sein, der mit der Vergrößerung des State Department einen Machtschwund einhergehen sieht.²⁸⁸ Das Beharren des Amtes auf dem Allround-Diplomaten ist die Ursache des Widerstandes, den es neuen Fähigkeiten und neuen Arbeitsmethoden entgegenbringt. Man scheint dort die Verflechtungen der Außenpolitik mit zahlreichen anderen Bereichen vernachlässigt zu haben und zieht sich auf die kaum definierbaren rein politischen auswärtigen Angelegenheiten zurück, deren Auswirkungen auf andere Gebiete freiwillig den entsprechenden Ministerien überlassend und gewissermaßen aus dem Schmollwinkel der lästigen Konkurrenz zusehend.²⁸⁹

Ein besonders augenfälliger Einbruch in die vom State Department beanspruchte Domäne gelang dem Pentagon. Die Ignoranz der meisten Diplomaten in militärischen Angelegenheiten war vollkommen, uneingedenk der engen Verflechtungen zwischen Militärpolitik und Außenpolitik einer Großmacht wie der Vereinigten Staaten. Die Militärs waren zielstrebig und systematischer ausgebildet als die Diplomaten, waren auf ihrem Gebiet fachmännischer als jene auf dem ihren, konnten in einer Zeit, in der der Unterschied zwischen dem

Nachlässigkeiten amerikanischer Diplomaten und Politiker angesehen worden ist.

287 Sapin, a.a.O., S.101

288 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.366

289 Beamte aus dem State Department beklagten sich häufig über die "Einmischung" des Kennedy-Stabes in ihre Angelegenheiten (Schlesinger, a.a.O., S.374), obwohl das Außenamt laut Verfassung nicht das Monopol oder auch nur ein Vorrecht in der Außenpolitik hat. Diese Rolle spielt der Präsident; auch der Kongreß hat wiederholt erklärt, der Außenminister handle "unter der Leitung des Präsidenten". (Simpson, a.a.O., S.48f).

Gewaltmittel Militär und dem Verhandlungswerkzeug Diplomatie im Schwinden war, Aufgaben des State Department übernehmen und besser lösen als jenes. Die ersten beiden Arbeitsgruppen der Regierung Kennedy vom Frühjahr 1961 hatten sich mit Roswell Gilpatric für Laos und Vietnam und Paul Nitze für Kuba Vorsitzende aus dem Verteidigungsministerium geholt.²⁹⁰

Verbindungen zwischen dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium bestehen seit 1947 über den Politischen Planungsstab des State Department, seit Mai 1961 auch über den "Politico-Military Affairs Staff", die dem Außenminister beziehungsweise dem Deputy Under Secretary of State for Political Affairs unterstehen. Beide sind als relativ informelle Gruppen mit bewußt kleingehaltener Mitgliederzahl²⁹¹ dem Office of International Security Affairs im Verteidigungsministerium an Größe, Effektivität und Gewicht weit unterlegen, das Krippendorff nicht umsonst "das kleine State Department"²⁹² nennt. Aber auch die Materie selbst macht dem Pentagon die Einflußnahme leichter als dem State Department: "Während die einen scheinbar unwiderlegbare Zahlen aus ihren Computer vorlegen, können die anderen nur vergleichsweise nebulös mit subtilen Argumenten aufwarten. Die politischen Lösungen im State Department besitzen fast immer die Neigung, ausländischen Partnern entgegenzukommen, während das Militär eine solche Haltung leicht als Vertretung "ausländischer statt amerikanischer Interessen"²⁹³ darstellen kann.

Auch die Beziehungen zwischen State Department und CIA waren spannungsreich und voller Konkurrenzkämpfe, wobei der

290 Siehe etwa The Pentagon Papers, a.a.O., S.88f.

291 Der Policy Planning Council - vor 1961 Policy Planning Staff - hatte unter Kennedy 10-12 Mitglieder, (Sapin, a.a.O., S.101).

292 Krippendorff, a.a.O., S.104. Laut Krippendorff hatte das Office of International Security Affairs 1962 235 Zivilisten und 100 Militärs als Beschäftigte.

293 Dulles-Zitat in: Krippendorff, a.a.O., S.189; aus: Andrew H. Bearding, Dulles and Diplomacy. Princeton 1965, S.28f.

Geheimdienst ebenfalls vom Desinteresse der amerikanischen Diplomaten an allen außerhalb der "rein außenpolitischen Angelegenheiten" liegenden Problemen profitierte. Die Tatsache, daß amerikanische Diplomaten glaubten, sich nicht allzu sehr mit den inneren Angelegenheiten ihrer Gastgeberländer befassen zu dürfen,²⁹⁴ schuf ein Vakuum, in das die CIA in den fünfziger Jahren, der Zeit des McCarthy-Kampfes gegen das State Department und der Gebrüder Dulles als Chefs des Außenamtes und der CIA, entscheidend hineinstoßen konnte. Seitdem sitzen in jeder amerikanischen Botschaft Beamter der CIA, die mit eigenen Verbindungen nach Washington, einem eigenen Verschlüsselungssystem und nicht selten mit mehr Geld ausgestattet sind als ihre Kollegen vom Auswärtigen Dienst. Krippendorff meint, die meisten CIA-Aktionen im Ausland seien ohne Mitwirkung oder gar ohne Mitwissen des State Department abgelaufen, und auch Simpson ist der Ansicht, daß die CIA-Agenten im Ausland oft ohne Wissen ihrer Botschafter gehandelt haben.²⁹⁵ Die Konkurrenz der CIA war jedenfalls

294 Siehe etwa Interview mit Edmund A. Gullion: "... die Botschaft ist schließlich bei einer bestimmten Regierung akkreditiert, das bedeutet fast bei einer bestimmten Partei. Und besonders in Ländern, die einen Bürgerkrieg haben, und in unterentwickelten Ländern kann zu viel Kontakt zur Opposition verdächtig aussehen." Kennedy dagegen forderte seine Botschafter auf, auch entlegene Gebiete ihres Gastgeberlandes zu besuchen und Kontakte zu "Gewerkschaftsführern, ... Studentengruppen und, soweit möglich, Oppositionsführern" aufzunehmen. (Bowles, Chester: *Toward a New Diplomacy*. Foreign Affairs, Bd.40, Nr.2 - Januar 1962)

295 Simpson, a.a.O., S.106. Edmund A. Gullion, nach eigenen Angaben 30 Jahre lang beim Foreign Service, sagt über das Verhältnis zwischen den Diplomaten und den Agenten: "Manchmal wußte der Botschafter nicht, was sie taten, aber nicht oft, würde ich sagen", auch unter Eisenhower nicht. Winthrop G. Brown meint: "Es ist eine Tatsache, ich hatte überhaupt nie Schwierigkeiten mit meinen CIA-Leuten." Von Brown sagt allerdings William H. Sullivan in seinem Interview, er sei "nicht der beste Verwalter gewesen. Ferner muß bei der Bewertung dieser Aussagen berücksichtigt werden, daß sowohl Brown als auch Gullion Botschafter gewesen waren und mithin vielleicht nicht

gefürchtet; die Diplomaten versuchten, dem Geheimdienst eigene Informationen vorzuenthalten oder die der CIA abzuschwächen.²⁹⁶ Zwar ist institutionell eine Einflußnahme des State Department auf die Planungen der CIA vorgesehen, aber in der "Special Group" des Nationalen Sicherheitsrates ist das Außenamt mit dem Under Secretary of State for Political Affairs durch einen Mann vertreten, der in aller Regel kein Fachmann für das Nachrichtenwesen oder für die zur Debatte stehenden Planungen ist, und bis er sich eingearbeitet hat, ist er durch das Rotationssystem des Foreign Service und des Civil Service schon wieder entfernt worden. Erschwerend kommt hinzu, daß ein einziger Vertreter des State Department vier Vertretern des Pentagon gegenübersteht. Die Tagesordnung legt der vom Präsident ernannte Director of Central Intelligence fest, der durch das Recht der Bestimmung des Geheimhaltungsgrades von nachrichtendienstlichen Informationen dem State Department nach eigenem Ermessen Nachrichten vorenthalten darf.²⁹⁷

Praktisch alle hier aufgezählten Mängel im State Department traten in verstärkter Form im Regionalbüro für Fern-

leicht bereit gewesen wären, zuzugeben, daß sie über einen Teil ihres Botschaftspersonals keine Kontrolle hatten ausüben können. Immerhin hat Kennedy es für nötig befunden, in einem Rundschreiben an alle amerikanische Botschafter darauf aufmerksam zu machen, daß es Pflicht der Botschaftsmitglieder aus anderen US-Dienststellen sei, "Sie (den Botschafter) über ihre Ansichten und Tätigkeiten voll zu informieren und zu ihren Entscheidungen zu stehen, so lange in einigen bestimmten Fällen Sie und jene nicht von etwas Gegenteiligem benachrichtigt werden." Siehe hierzu Clark, Keith (Hsg.): "The President and the Management of National Security", New York (1969), S.143f, 145f; den Text des Rundschreibens, siehe Briggs, a.a.O., S.233ff.

²⁹⁶ Spiegel, 22/1966

²⁹⁷ Kirkpatrick, Lyman B.: The Real CIA. New York (1968), S.218

ost-Angelegenheiten auf. Der allgemeine Mangel an Fachleuten wurde hier durch zwei Punkte verstärkt. Einmal war diese Abteilung Zentrum der Angriffe McCarthys auf das State Department, weil ihr die Hauptschuld am "Verlust Chinas" gegeben wurde.²⁹⁸ Ihre damaligen Mitglieder wie Owen Lattimore, in dem Senator McCarthy den "wichtigsten Architekten" der Politik gesehen hatte, die es Truman erlaubt habe, "China an die Roten zu verkaufen",²⁹⁹ John Carter Vincent oder Oliver E. Clubb wurden der Illoyalität, des Verrates oder der Zusammenarbeit mit dem Kommunismus³⁰⁰ bezichtigt und entlassen und durch Beamte ersetzt,

298 In einer dreiteiligen Serie berichtete Le Monde am 4., 5. und 6. Januar 1954 unter dem Titel "Washington à la recherche d'une nouvelle politique asiatique" über die Maßnahmen in der Fernostabteilung und meldet: "...alle großen Spezialisten für asiatische Fragen sind aus dem State Department entfernt worden. Um sie aus den von ihnen besetzten Ämtern zu verjagen, haben ihre Gegner nicht gezögert, sie des 'Verrates' zu beschuldigen und ihre Ehre zu beschmutzen."

299 ebd.

300 Oliver E. Clubb etwa wurde aus dem Foreign Service mit der Begründung entlassen, er habe 1932 für die progressive Zeitschrift "New Masses" geschrieben. Siehe Le Monde, a.a.O.; Congress and the Nation, S.1708. John Carter Vincent fiel der Verfolgung jener Zeit zum Opfer, weil er 1936 und 1937 den Verlegern der kommunistischen Zeitschrift "Voice of China" dem Ehepaar Granich, Schutz vor polizeilicher Verfolgung geboten hatte (ebd.), S.1712) und Owen Lattimore sah sich dem Vorwurf ausgesetzt, "the top Russian spy" (ebd., 1702) eines Ringes in den USA zu sein. In einem ersten Untersuchungsverfahren des Senats wurde "kein Beweis (gefunden), der die Beschuldigung stützt, Owen Lattimore sei 'der wichtigste russische Spion' oder ... überhaupt irgend ein Spion" (ebd.). Auch das State Department als Ganzes war damals von dem Vorwurf prokommunistischer Ausrichtung freigesprochen worden. Zwei Jahre später beurteilte der selbe Ausschuß Lattimores Tätigkeit als Leiter des Institute of Pacific Relations IPR als den internationalen kommunistischen Interessen dienlich und empfahl die Einleitung eines Strafverfolgungsverfahrens gegen ihn, das vom Justizministerium auch aufgenommen, zwei Jahre später aber aus Mangel an Beweisen fallengelassen wurde. (ebd., S.1708).

die, bis 1961 ungeschoren, "eine unerschütterliche Ergebnisheit in die Auffassungen der Vergangenheit, ob gut oder schlecht",³⁰¹ entwickelt hatten, und deren Qualifikation weniger fachliches Können als Loyalität zur damaligen Regierung war. Kennedys Sieg war zu knapp, um die Bestrafung früherer Kollegen für ihre freimütige Berichterstattung aus China vergessen zu machen und das Risiko des Auffallens durch neue Ideen auf sich zu nehmen.

Der zweite wichtige Grund für den Mangel an Fachleuten betrifft besonders die für Südostasien zuständige Gruppe in der Fernostabteilung. Bis 1954 war Indochina den Sachbearbeitern für Frankreich angegliedert, und in Saigon gab es nur "ein Zwei-Mann-Konsulat."³⁰² Nach der Genfer Konferenz und dem Entstehen der beiden selbstständigen vietnamesischen Staaten wurden einfach einige Beamte aus der Europa-Abteilung in die Fernost-Abteilung versetzt. Dies fanden die "Leidtragenden" aus dem traditionsreichsten aller Regionalbüros im State Department als Degradierung und arbeiteten entsprechend lustlos. Außerdem sprach keiner von ihnen vietnamesisch; nach Erziehung und Ausbildung waren sie geneigt, nur mit der französisch sprechenden Oberschicht in Vietnam zu verkehren.³⁰³

301 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.369

302 Interview mit Edmund A. Gullion

303 ebd. Außenminister Georg Marshall hat diesen Tatbestand schon 1947 erkannt und gewarnt, "wir würden anfangen, in Südostasien mit dem Feuer zu spielen und hätten viel zu wenig, mit dem wir es wieder ausmachen könnten". (Simpson, a.a.O.; S.232) James C. Thomson registriert auch die Rotation als Ursache dieses Mangels an Fachleuten. Zwischen 1957 und 1963 hätten sich mit Vietnam befaßt: Drei Country Desk Officers, vier Deputy Assistant Secretaries, sechs Assistant Secretaries, drei Deputy Under Secretaries, fünf Under Secretaries und drei Außenminister. Im gleichen Zeitraum habe die Rotation des Foreign Service etwa 60 Beamte durch die amerikanische Botschaft in Saigon geschleust, von denen zwei vietnamesisch gesprochen hätten. Von den sieben Beamten der unteren Ränge, die in dieser Zeit Sachbearbeiter für Vietnam waren, haben nach Thomson drei einmal das Land besucht, keiner ist vor seinem Amtsantritt besonders in sein neues Arbeitsgebiet eingewiesen worden. (Atlantic Monthly, April 1968, S.50).

Aus all diesen Gründen hält James C. Thomson die Fernost-
abteilung des State Department für "zweifelloso die starrste
und doktrinärste der Regionalabteilungen für auswärtige
Angelegenheiten in Washington".³⁰⁴ Man hielt sich streng
an die alten Vorstellungen der Containment-Politik gegen
China und vermied angesichts des chinesischen Präzedenz-
falles ungeschminkte Berichte über die wahre Stärke des
Vietcong oder die tatsächliche Schwäche des Diem-Regimes.
Tauchten solche Berichte doch auf, wurden sie "auch von
einigen höheren Beamten aufgehalten", besonders von Bot-
schafter Nolting in Saigon, der sich weigerte, solche
Schriftstücke abzuzeichnen".³⁰⁵

Natürlich gab es in den Vereinigten Staaten auch Kenner
Indochinas, aber sie fielen dem Phänomen der "Verbannung
wirklichen Fachwissens"³⁰⁶ zum Opfer, das James C. Thom-
son, unter Kennedy Mitglied des Stabes im Weißen Haus, als
Folge des Regierungsstils und der schlechten Erfahrungen
Kennedys mit Experten betrachtet. Der Präsident hatte aus
dem Fiasko in der Schweinebucht gelernt, "sich niemals auf
Experten zu verlassen",³⁰⁷ und je heikler die Probleme wur-
den, denen sich die Regierung gegenüber sah, desto höhere
Ebenen in der Bürokratie erreichten sie, während die "Ver-
allgemeinerer"³⁰⁸ wie Minister, Berater und Unterstaatssekre-
täre sie übernahmen. Thomson beklagt, in manchen Krisen-
situationen habe man der Geheimhaltung halber Fachleute gar
nicht eingeweiht, obwohl "das rücksichtslose Zusammenstrei-
chen von Konferenzpapieren auf den Rücksitzen von Limou-
sinen kein Ersatz für die Anwesenheit von Spezialisten"³⁰⁹
war. Als die Experten immer pessimistischere Berichte aus
Südostasien lieferten, wurden sie schließlich von "Wir-wer-
den-es-schon-schaffen-Jungen" ersetzt, "loyalen und ener-

304 Atlantic Monthly, April 1968; "why Could Vietnam Happen?",
S.47.

305 ebd., S.48f

306 ebd., S.49

307 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.258

308 Atlantic Monthly, a.a.O.

309 ebd.

gischen Tatmenschen, die nicht durch Fachwissen verdorben waren.³¹⁰

Präsident Kennedy "war vom State Department fast von Anfang an enttäuscht. Er war der Meinung, daß es zu oft eine eingebaute Schwerfälligkeit zu haben schien, die Initiativen tötete... Es hatte zu viele Stimmen und zu wenig Entschlossenheit. Es war dem Präsidenten niemals klar, ... wer zuständig war, wer klar mit was beauftragt war, und warum seine eigene politische Linie ständig geändert oder verlassen zu werden"³¹¹ schien. Für ihn war es "bei weitem das schwabbeligste Ministerium"³¹² in Washington, und Arthur Schlesinger führt eine Unmenge von Fällen an, bei denen sich Kennedy über die Verzögerung oder den Konformismus, den bürokratischen Widerstand oder die unklare Artikulation im State Department ärgerte.³¹³ Kennedys Bereitschaft, das als relativ ineffektiv angesehene State Department zu umgehen und im Entscheidungsprozeß zu vernachlässigen, erhielt somit starken Auftrieb, und die Neigung von Dean Rusk, sich still zurückzuziehen und die Diskussion über verschiedene politische Alternativen an sich vorbeiziehen zu lassen,³¹⁴ verringerte die Chancen des Außenamtes auf Einflußnahme in der Außenpolitik noch weiter, eines Amtes, das, eingedenk der Demütigungen unter Roosevelt-Anhänger und knappen Wahlsieger Kennedy mit Mißtrauen begegnete und dieses Mißtrauen schnell bestätigt sah.

310 ebd.

311 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.287

312 Manchester, Portrait of a President, a.a.O., S.44

313 Siehe besonders Kapitel 16 in Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O.

314 Schlesinger, a.a.O., S.386

b. Robert S. McNamara und das Defense Department

In einer Zeit, in der die Außenpolitik der Vereinigten Staaten als nahezu identisch mit der Sicherheitspolitik des Landes betrachtet und damit auf weiten Gebieten militärischen Gesichtspunkten unterworfen wird, ist der Verteidigungsminister und sein Ministerium von besonderer Bedeutung und mit großen Einflußmöglichkeiten in der Außenpolitik ausgestattet. Die dem Außenminister in Fragen der internationalen Politik nahezu ebenbürtige Stellung des Verteidigungsminister macht die Auffassung beider Minister über ihr Amt und die Fähigkeit, es optimal für ihre Zwecke einzusetzen, besonders bedeutsam. In der Beherrschung seines Apparates, der Energie, mit der er seine Kompetenzen verteidigte und ausweitete und in der Wachsamkeit, mit der er seine und seines Ministeriums Interessen im Wettkampf der einzelnen Regierungsabteilungen wahrnahm, war Robert S. McNamara Außenminister Rusk weit überlegen.

McNamara, neben Finanzminister Douglas Dillon und Sicherheitsberater McGeorge Bundy einer der von Präsident Kennedy in wichtige Schlüsselpositionen berufenen Republikaner, war vorher nie politisch in Aktion getreten, hatte aber während des Krieges schon Erfahrungen im Verteidigungsministerium gesammelt. Ab 1940 brachte er bis dahin in Militärkreisen unübliche Methoden zur exakten Vorausberechnung des Bedarfs an Personal und Waffenmaterial für den Krieg ein und nahm nach 1945, seine ganze Gruppe mitbringend, bei Ford einen kometenhaften Aufstieg, der wenige Monate vor seinem Amtsantritt als Verteidigungsminister mit dem Posten als Generaldirektor in Detroit seinen Gipfelpunkt erreichte.

Seine Vorliebe für Zahlen, Statistiken und Berechnungen ist heute schon beinahe legendär, und er erwies sich damit als glänzender Fachmann, solange er mit ihnen in Gebieten arbeiten konnte, für deren Analyse Zahlen geeignet

waren. McNamara, von großer persönlicher Integrität, zeigte sich schon bald entschlossen, das ganze Potential seiner Macht auszuschöpfen,³¹⁵ und dies zeigte sich bereits im Dezember 1960, als er die Stellenbesetzung in seinem Amt persönlich in die Wege zu leiten begann – ganz im Gegensatz zu Dean Rusk, der "kein brennendes Interesse an Personalfragen"³¹⁶ hatte.

McNamara übernahm ein Amt ohne große Tradition, das 1947 zur Etablierung der eindeutigen zivilen Kontrolle über das Militär geschaffen worden war.³¹⁷ Auch eine Kennedy -Arbeitsgruppe ging 1960 von der Prämisse aus, daß jede Reorganisation des Ministeriums der Klärung und Stärkung der Autorität des Verteidigungsminister dienen müsse.³¹⁸ Die Arbeitsmöglichkeiten des Verteidigungsminister waren im National Security Act von 1947 ziemlich begrenzt angelegt worden; seine Rechte waren sehr allgemein formuliert, alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich ihm zugesprochen worden waren, fielen in die Zuständigkeit der Waffengattungen, deren zivile Chefs dem Verteidigungsminister nebengeordnet waren.³¹⁹ Weil aber damit die zivile Kontrolle über das Militär nicht sicherzustellen war, wurde die Macht des Verteidigungsministers durch verschiedene Ergänzungen zum National Security Act erweitert. Dies geschah schon unter dem ersten amerikanischen Verteidigungsminister James V. Forrestal, der zunächst für einen schwachen Verteidigungsminister plädiert hatte.³²⁰

315 Schlesinger, a.a.O., S.385; Congress and the Nation, S.313.

316 ebd., S.314

317 Siehe hierzu etwa Krippendorff, a.a.O., S.132ff; Sapin, a.a.O., S.140ff; Congress and the Nation, S.313.

318 New York Times, 5.12.1960

319 Sapin, a.a.O., S.140; Congress and the Nation, S.249.

320 Siehe Sapin, a.a.O. Der von Forrestal unterstützte Plan sah einen Minister ohne Portefeuille als Koordinator zwischen drei gleichrangigen Ministerien für die einzelnen Waffengattungen vor (Congress and the Nation, S. 247f). 1949 wurde dem Verteidigungsminister das Recht zum alleinigen Budgetvorschlag übertragen, das vorher von den Joint Chiefs of Staff und den Ministern für die einzelnen Teilstreitkräften wahrgenommen worden war.

Der Manager McNamara war der erste Verteidigungsminister, der zweifelsfrei die Militärs kontrollierte³²¹. Ein Mann mit seinen Fähigkeiten, hinter sich das größte und teuerste amerikanische Ministerium, mußte in einer Zeit, in der außenpolitische und außenpolitisch-militärische Kategorien kaum mehr zu trennen waren, "unvermeidlich eine Hauptfigur im Prozeß der Außenpolitik"³²² sein. Dies zeigt sich bei der dominierenden Rolle McNamaras in der Raketenkrise von 1962 ebenso wie bei der Entscheidung zur Einstellung der Entwicklung der Skybolt-Rakete, bei der militärische Argumente die außenpolitischen, nämlich die Gefahr der schweren Verstimmung Großbritanniens, überwogen. Auch mit der amerikanischen Vietnampolitik wird McNamara viel mehr identifiziert als Außenminister Rusk.

"McNamara erschien in einem Augenblick, als sich der ganze Verteidigungskomplex in einer intellektuellen und administrativen Krise befand"³²³. Eine ihrer Ursachen wird im Lichte von Statistiken deutlich: 1938 unterstanden den Militärorganisationen der amerikanischen Bundesregierung

1953 wurden ihm, der zuvor nur drei zivile Berater haben durfte, mehrere Abteilungen des Pentagon unterstellt. 1958 wurden ihm die bisher gleichgestellten Ministerien der einzelnen Waffengattungen nachgeordnet. Einen zusammenfassenden Überblick siehe Congress and the Nation, a.a.O., S.256

³²¹ Krippendorff, a.a.O., S.133; Sapin, a.a.O., S.141. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß, vermutlich entgegen den ursprünglichen Intentionen, die zivile Kontrolle über das Militär nicht identisch mit der Unterordnung militärischer unter eigentlich politischen Gesichtspunkten ist. Unter McNamara ist eher das Gegenteil der Fall: Durch die Einführung von aus dem zivilen Bereich stammenden Arbeitsmethoden und Verwaltungspraktiken wurde die Effektivität des Militärapparates beträchtlich verstärkt und sein Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß erhöht.

³²² Sapin, a.a.O., S.156

³²³ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.272f

323 000 Menschen,³²⁴ sieben Jahre später, 1945, belief sich der Personalbestand der amerikanischen Streitkräfte auf etwa 12 124 000 Mann, die nach Siegen über zwei Großmächte die Gebiete um zwei Weltmeere kontrollierten - eine Steigerung um fast das 40fache. Die rasche Demobilisierung der Truppen der Vereinigten Staaten verringerte die Zahl der dem Verteidigungsministerium unterstehenden Menschen binnen zwei Jahren auf 1 600 000 Mann: Neun Zehntel aller vom Pentagon aus geführten Soldaten und Beamten waren entlassen worden. Eisenhower fand bei seinem Amtsantritt etwa fünf Jahre später schon wieder eine neue Situation: Die Berlinkrise, der Koreakrieg, die Umkehr der internationalen Konstellation hatte die Zahl amerikanischer Soldaten um das Dreifache auf 3,6 Millionen Mann anschwellen lassen, die Rüstungsausgaben im selben Zeitraum von 14,3 Milliarden Dollar auf 49,3 Milliarden Dollar erhöht und den Anteil der Verteidigungskosten am gesamten Haushalt der Bundesregierung von fünf Prozent im Jahre 1947 auf 13,5 Prozent bei Eisenhowers Amtsantritt angehoben.³²⁵

Ein weiterer Grund für die Krise im Pentagon lag in der grundlegend veränderten Weltlage nach dem Krieg. Die Alliierten drängten auseinander und wurden Feinde, die erbittertsten Gegner von Gestern waren heute plötzlich die treuesten Verbündeten. Amerika war das mächtigste Land der

³²⁴ Zu den Militärorganisationen der amerikanischen Bundesregierung zählen die Mitglieder der Bundestruppen in Heer, Marine und Luftwaffe sowie deren Verwaltungsorganisationen, nicht aber die Nationalgarde, deren Einheiten den Gouverneuren der einzelnen Bundesstaaten unterstehen und nur in Ausnahmefällen der Befehlsgewalt des Präsidenten unterstellt werden können. Siehe hierzu auch Artikel II, 2 der amerikanischen Verfassung.

³²⁵ Kaufman, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964, S.15; Congress and the Nation, S.265, 316, 390. Laut Congress and the Nation gelten die Angaben über das Personal des Verteidigungsministeriums nur für Militärpersonen, nicht für Zivilangestellte. Auch die Zahlenangaben differieren in unwesentlichen Größenordnungen, wobei die aus amtlichen Quellen stammenden Angaben von Congress and the Nation vermutlich die zuverlässigeren sind.

der Welt; jede Unruhe, wo immer sie auch ausbrach, berührte seine Interessen. Dazu kam der nur kurz währende Traum von der alleinigen Verfügungsgewalt über die Kernwaffen, der Verlust Chinas, dessen lange Freundschaft mit den USA damit ein Ende fand, der immer häufiger auftauchende Antiamerikanismus in der Dritten Welt, in der sich Amerika am wenigsten belastet glaubte.

Die Konzeptionslosigkeit bezüglich der Aufgaben des Pentagon war ein weiterer Unsicherheitsfaktor. Die Strategie der "massiven Vergeltung" war auch in den höchsten Kreisen umstritten, selbst einer ihrer Schöpfer, John Forster Dulles, war seiner Sache nicht sicher: 1957 meinte er, ein solches Konzept "ist nur als letzte Alternative annehmbar. In den letzten Jahren gab es keine andere... Aber nun scheint (der)Gebrauch (von Kernwaffen) keine weiträumigen Zerstörungen und verbreitetes Leid für die Menschheit zu bedingen... Es könnte möglich sein, Staaten mit Kernwaffen so beweglich oder so gezielt zu verteidigen, um eine militärische Invasion mit konventionellen Truppen zu einem waghalsigen Versuch zu machen."³²⁶ Präsident Eisenhower schien zeitweise einen Atomkrieg nicht für "eine vollkommene Unmöglichkeit"³²⁷ zu halten, während Christian Herter 1959 im Senat erklärte, er sei ausgeschlossen, solange die Vereinigten Staaten nicht selbst unmittelbarer Zerstörungsgefahr ausgesetzt seien.

Als Grundlage aller strategischer Planungen war unter Eisenhower eine "Basic National Security Policy" (BNSP) entwickelt worden, die vom Nationalen Sicherheitsrat jährlich neu überdacht und von General Maxwell D. Taylor als "breiter Umriß der Ziele der amerikanischen nationalen Strategie und eine detaillierte Diskussion der militärischen, politischen und wirtschaftlichen Elemente zur Unterstützung der übergeordneten nationalen Strategie"³²⁸ definiert wurde.

³²⁶ ebd., S.25f; zit aus: John Forster Dulles, Challenge and Response in United States Policy; in: Foreign Affairs, Oktober 1957.

³²⁷ Kaufmann, a.a.O., S.26

³²⁸ Taylor, Und so die Posaune einen undeutlichen Ton gibt, wer wird sich zum Streite rüsten?, a.a.O., S.84

Taylor klagte, die Richtlinien zur "Basic National Security Policy" seien von Anfang an unklar gewesen und hätten Gelegenheit zu zweideutigen Konzeptionen geboten. Die Regierung Eisenhower legte in ihm das Hauptgewicht auf die atomare Bewaffnung der Streitkräfte. Sie werde die Reduzierung der Mannschaftsstärke der amerikanischen Truppen erlauben und dank des qualitativen und quantitativen Vorsprungs der Waffentechnik in den USA vor der sowjetischen die amerikanische Sicherheit nicht gefährden. Allerdings wurde die Priorität der atomaren Bewaffnung nicht konsequent durchgehalten. Eisenhowers Militärhilfeprogramm von 1958 sah die Stärkung der konventionellen amerikanischen Truppen zur Abwehr begrenzter Kriege vor, und angesichts der Vorgänge in Indochina, Formosa und Berlin und im Libanon forderten auch immer mehr Militärs einen Zuwachs der konventionellen Truppen. Die "Basic National Security Policy" hat sich nur zur "begrenzten Führung in der praktischen Anwendung" als geeignet erwiesen, denn sie "bedeutet alles für jeden und fruchtet nichts."³²⁹

Dieser Mangel an klaren Richtlinien führte zu einer kaum koordinierten Arbeit der einzelnen Teilstreitkräfte, und machte aus ihnen "rivalisierende Stämme mit vollständig ausgebildeten stammeseigenen Gebräuchen, Philosophien, Arbeitsweisen und Lebensarten".³³⁰ Die Armee beispielsweise konnte sich, ohne den Rahmen der Basic National Security Policy zu sprengen, auf einen langen Abnutzungskrieg einrichten, während die Luftwaffe mit einem kurzen, mit aller Kraft geführten Atomschlag rechnete. Dazu kam, daß jede Waffengattung die Rakete für sich beanspruchte, und schließlich schien jede von ihnen "ein in sich vollständiges Waffenarsenal (zusammenzutragen), um (selbst) jede und alle möglichen Aufgaben zu erfüllen".³³¹ Luftwaffe und Heer ent-

³²⁹ ebd., S.85

³³⁰ Clark, The President and the Management of National Security, a.a.O., S.182

³³¹ Kaufmann, a.a.O.; zit. aus: Charles A. Donnelly, United States Defense Policy in 1957. Washington 1958.

wickelten unabhängig voneinander neue Großraketen, die Marine schloß sich dem Konkurrenzkampf ebenfalls an. Heer und Marine gerieten einander wegen der Marine-Infanterie ins Gehege, der Wettstreit zwischen Marinefliegern und Angehörigen der Luftwaffe konnte in Vietnam deutlich verfolgt werden.³³²

Schlesinger nennt das ins Riesenhafte gewachsene Verteidigungsministerium, das mehr Beschäftigte als ein Drittel der UNO-Staaten Einwohner und ein größeres Budget als die meisten von ihnen hat, und dessen Entscheidungen das Schicksal der Menschheit besiegeln können, ein "Imperium ohne Kaiser".³³³ Das Fehlen klarer Anweisungen und die Schwäche des Verteidigungsministers hatten die Kontrolle des Pentagon durch die zivile Regierung zunichte gemacht; "Inzwischen hatte es ein erschreckendes Maß an Eigenbewegung erreicht ... und erzielte ... eine Reihe unvorhergesehener Nebenauswirkungen auf die Innen- und Außenpolitik".³³⁴

Neben all diesen Mängel konnte das Defense Department - abgesehen von seinem neuen Chef - Vorteile ins Feld führen, die ihm im Wettstreit mit dem State Department um die Außenpolitik einen beträchtlichen Vorsprung einräumten. Einer von ihnen liegt in der Gleichsetzung von Außenpolitik mit Nationaler Sicherheitspolitik; dieser Aspekt ist schon erörtert worden. Wichtiger vielleicht und mit ein Grund, warum Kennedy mehrfach das Defense Department bei der Beratung außenpolitischer Probleme dem State Department vorzog, ist die Tatsache der besseren fachlichen Qualifikation seiner Beschäftigten, die längere Tradition des Entwerfens langfristiger Pläne. Den 16 militärischen Denkbüroen wie der RAND-Corporation hatte das Außenministerium

³³² Siehe hierzu etwa den Bericht des ehemaligen Oberbefehlshabers des Marine Corps, David M. Shoup, über den Militarismus in den USA: "Millionen kriegslüsterner Bürger"; Spiegel 17/1969, besonders S.145f, sowie Taylor, Und so die Posaune ..., a.a.O., S.98ff

³³³ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedy, a.a.O., S.273

³³⁴ ebd.

nichts Vergleichbares entgegenzusetzen, den Spezialisten des Pentagon für Wirtschaftsfragen, für Strukturprobleme und Technik konnten die erklärten Nicht-Fachleute in den Botschaften nicht das Wasser reichen, und neben den langen Zahlenreihen aus Computern und scheinbar unzweifelhaften Daten der Analytiker des Pentagon nahmen sich die vorsichtig abwägenden Aussagen des Außenministeriums, gestützt auf Mutmaßungen, wie das Ergebnis einer Lesung aus der Hand aus.

Verteidigungsminister McNamara war der einzige Minister in Kennedys Kabinett, der seine höchsten Mitarbeiter nahezu ohne jeden Einfluß des gewählten Präsidenten aussuchen konnte. Roswell Gilpatric war ihm zwar von Kennedy empfohlen worden, aber erst nach Einholung eingehender Auskünfte bestimmte McNamara ihn zu seinem Stellvertreter, dem Deputy Secretary of Defense, während er es beispielsweise ablehnte, Franklin D. Roosevelt Jr., einen Freund Kennedys, als Staatssekretär für die Marine zu akzeptieren.

Die Stellung der Staatssekretäre für die Teilstreitkräfte als deren zivile Vorgesetzte ist nur schwer zu definieren. Könnte man aus der Häufigkeit ihres öffentlichen Auftretens auf ihre Einflußmöglichkeit schließen, so träte diese deutlich hinter die der Joint Chiefs of Staff und die militärischen Chiefs der einzelnen Waffengattungen zurück. In einer Senatsstudie werden sie nur als "oberste Repräsentanten"³³⁵ bezeichnet.

Machtmäßig und rangmäßig sind den Staatssekretären der Teilstreitkräfte die Joint Chiefs of Staff (JCS) weit überlegen, wiewohl auch deren Stellung nicht problemlos ist. Während des Krieges gebildet, wurde die Institution der JCS 1947 im National Security Act formalisiert und 1949 um den Posten eines Vorsitzenden erweitert, der zunächst nur als Koordinator und Sichersteller der Funktion des

³³⁵ U.S. Senate, The Formulation and Administration of U.S. Foreign Policy; Study No. 9. Siehe hierzu auch Kintner, Forging a New Sword, zit. in: Krippendorff, a.a.O., S.132, 138.

Gremiums gedacht war, seine Rolle aber fortschreitend auf Kosten seiner Kollegen stärken konnte, besonders weil der Gemeinsame Stab der JCS seiner Leitung unterstand und auf Grund des damit geschaffenen Abhängigkeitsverhältnisses der in ihm Beschäftigten bald zu seinem persönlichen Stab wurde. Machtbewußte Männer wie Admiral Radford konnten die Joint Chiefs of Staff fast völlig beherrschen, und die Entwicklung des Vorsitzenden zum Verbindungsmann der Joint Chiefs zum Präsidenten dehnte seine Funktion noch weiter aus.

Neben dem Erscheinen McNamaras gab es noch mehrere Faktoren, die die Einbuße der JCS an Macht unter Kennedy erklären. Die Joint Chiefs, die Kennedy übernahm, waren von Eisenhower ernannt worden und Anhänger der "massiven Vergeltung", die einer der Hauptangriffspunkte des neuen Präsidenten gegen die alte Regierung gewesen war.³³⁶ Einen weiteren Vertrauensschwund verursachte die "ritualistisch-rhetorische Eigenart"³³⁷ ihrer Memoranden, die unter Eisenhower so viel Anklang gefunden hatte, und in noch viel stärkeren Maße der Schock der Schweinebucht, deren Debakel Kennedy neben der CIA vorwiegend den Militärs zuschrieb.³³⁸ Schließlich gewann Maxwell D. Taylor, vormals Kennedys Militärberater, als Vorsitzender der Stabschefs und Vertrauter sowohl des Präsidenten als auch des Verteidigungsministers, eine nahezu unangreifbare Stellung, die ihn eher zum Kontrolleur und Gegenspieler der Joint Chiefs machte als zu ihrem Kollegen.

Ursprünglich ist den Joint Chiefs keine Kommandogewalt über Truppenteile zugeschieden worden; die Vertreter der einzelnen Waffengattungen in dem Gremium sind nicht deren Oberbefehlshaber: "Im Wesentlichen sind die Vereinigten Generalstabschefs für die Übersetzung der Politik des Äußeren und der nationalen Sicherheit des Landes in Ziele der militärischen

³³⁶ Vergleiche hierzu Kennedy, John F.: Der Weg zum Frieden. Düsseldorf, 1961; ebenso Congress and the Nation, a.a.O., S.307

³³⁷ Clark, a.a.O., S.201

³³⁸ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.253, 257f

Kräfte und in umfassende strategische Planungen für diese Kräfte sowie für deren Führung verantwortlich,"³³⁹ also die Planung und Programmierung der Streitkräfte für die Zukunft in einem fünf Jahre umfassenden "Joint Strategic Objectives Plan" (JSOP). Seit 1958 unterstehen den JCS "Vereinigte Kommandos" mit Streitkräften aus allen Truppenteilen.³⁴⁰ Mit ihrer Befehlsgewalt über die US-Truppen im Pazifik hatten die Joint Chiefs damit auch eine Schlüsselstellung in der Vietnampolitik inne.

Die Problematik der Position der Joint Chiefs ist schon von Anfang an festgelegt worden. Laut National Security Act von 1947 sind sie zugleich "unmittelbarer militärischer Stab des Verteidigungsministers"³⁴¹ und die "wichtigsten Militärberater"³⁴² des Präsidenten und des Nationalen Sicherheitsrates. Das bedeutet, daß die Joint Chiefs, sowohl protokollarisch als auch in der Kommandokette hinter dem Verteidigungsminister rangierend, gleichwohl unabhängig von ihm Zugang zum Präsidenten haben und damit de facto dem Chef im Pentagon durchaus gleichgestellt sein können. Selbst unter der straffen Führung von Robert S.

³³⁹ Sapin, a.a.O., S.154

³⁴⁰ Es handelt sich bei den Vereinigten Kommandos um die Stellen des Commander in Chief, Europe (CINCEUR), des Commander in Chief, Atlantic (CINCLANT), des Commander in Chief, South (CINCSO) für Mittel- und Südamerika sowie des Commander in Chief, Pacific (CINCPAC). CINCPAC ist sowohl räumlich als auch in der Truppenzahl das größte der Vereinigten Kommandos und umfaßt 300 000 Mann, unter ihnen Teile des Marine Corps, der Luftlandtruppen und der Special Forces, die 1. und 7. Flotte, die 5. und 13. Luftflotte. Die Einheiten sind zum größten Teil auf Hawaii, Okinawa und den Philippinen stationiert. Der CINCPAC-Einzugsbereich umfaßt die Westküsten beider Amerika, alle pazifischen Küsten Asiens, Ozeaniens und Australiens und den halben indischen Ozean. Zahlenangaben siehe Fifield, Russell H.: Southeast Asia in United States Foreign Policy. New York, London, (1963), und Sapin, a.a.O.

³⁴¹ Sapin, a.a.O., S.153

³⁴² ebd.

McNamara konnte der JCS-Vorsitzende Taylor erklären, es gebe für ihn und seine Kollegen "keine Frage von Hindernissen zwischen uns und den Zentren der Entscheidung".³⁴³

Der neue Verteidigungsminister ging sehr energisch an die Reorganisierung des Pentagon und bekam sofort Schwierigkeiten mit den Joint Chiefs. Die Offiziere bezeichneten McNamaras Ankündigung, das Verteidigungsministerium werde "künftig nur noch 'mit einer Stimme' sprechen - seiner eigenen"³⁴⁴ als Maulkorbborder, und der damalige Vorsitzende der JCS, General Lemnitzer, beschwerte sich bald darüber, daß er ihre Ratschläge ignorierte oder nicht befolgte. Besonders heftigen Anstoß nahmen die Militärs der alten Schule an der Übernahme der Planungen durch die zivilen Intellektuellen von der RAND Corporation und anderen "Denkfabriken". Bei den "Whiz Kids", klagten die Generale, hätten "Computerkalkulationen, Operationsanalysen und abstrakte Theorien irgendwie ein größeres Gewicht ... als die Stimme der Erfahrung und die in der Geschichte überlieferten Lehren",³⁴⁵ und der ehemalige Luftwaffenchef Thomas D. White machte seiner Unzufriedenheit und Erbitterung in einem Artikel Luft: "Gemeinsam mit vielen anderen Militärs, aktiven und ehemaligen, bin ich zutiefst beunruhigt über die pfeifenrauchenden sogenannten professionellen 'Verteidigungsintellektuellen', die in unsere Hauptstadt gebracht werden. Ich glaube nicht, daß diese selbstbewußten, manch-

343 U.S. House of Representatives, Department of Defense Appropriations for 1964. Part II, S.5. Hier ist allerdings die Sonderstellung Taylors in der Kennedy Administration zu berücksichtigen. Taylor war Militärberater im Weißen Haus, und dieser Posten wurde nach seiner Ernennung zum Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff nicht wieder besetzt. Es kann also angenommen werden, daß die Verbindungen zwischen Taylor und Kennedy auch danach im Wesentlichen die gleichen waren. Außerdem weise ich auf das gute Verhältnis zwischen Taylor und Verteidigungsminister McNamara hin. Siehe etwa Interview mit Maxwell D. Taylor oder Schlesingers zahlreiche Beispiele für die gute Zusammenarbeit zwischen beiden.

344 Spiegel, 50/1967, S.134

345 Raymond, Jack: Die Macht im Pentagon. Düsseldorf (1967), S.378

mal arroganten Professoren, Mathematiker und andere Theoretiker wissen, welchem Gegner wir gegenüberstehen. Krieg ist eine brutale, schmutzige und tödliche Angelegenheit... Ausnahmen von der Regel, daß nackte Gewalt, nicht Theorie den Krieg gewinnt, sind so selten, daß jeder Schuljunge sie über 3 000 Jahre bis zu David und Goliath aufzählen kann".³⁴⁶

Das neue Schlagwort hieß "Cost effectiveness": Die Verwaltung, alte, neue und geplante Waffensysteme wurden auf ihr Verhältnis zwischen den für sie aufzubringenden Kosten und ihre mögliche Wirkung untersucht. Was dieser Prüfung nicht standhielt, wurde verworfen - etwa die Entwicklung von Großraketen durch jede einzelne Waffengattung, der atomgetriebene Bomber B-70 und ungefähr 900 Militärlager in den USA und im Ausland.³⁴⁷ Die neue Strategie hieß "Flexible response", und Kennedy bewies seine Entschlossenheit zu ihrer Durchsetzung mit der Ernennung von Maxwell D. Taylor, einem der letzten "schlachterprobten Heroen",³⁴⁸ zu seinem Militärberater und Verbindungsmann zwischen Weißem Haus und Pentagon. Schon in seiner ersten Botschaft zur Lage der Union am 31. Januar 1961 kündigte Präsident Kennedy die Revision der amerikanischen Strategie an, und Ende Februar legte Verteidigungsminister McNamara ihre Grundzüge vor: Die Bomberflotte sollte nach und nach durch Raketen ersetzt werden, und die Verstärkung und Differenzierung der konventionell bewaffneten Truppen sollte den Vereinigten Staaten adäquate Eingriffsmöglichkeiten in alle möglichen Arten des Krieges bieten, weil man nur so "einer begrenzten Herausforderung mit begrenzten Kräften"³⁴⁹ begegnen könne. "Die Streitkräfte des Weltkommunismus (sind)

346 White in Saturday Evening Post, 4.5.1963; "Strategy and the Defense Intellectuals". Siehe auch die Rücktrittsbegründung zweier führender Admirale in New York Times, 29.10.1965.

347 Spiegel, a.a.O.,

348 Raymond, a.a.O., S.379

349 Kaufmann, a.a.O., S.76; aus einer Rede McNamaras in Chicago vom 17. Februar 1961.

im Zwielficht zwischen politischer Subversion und quasi-militärischer Aktion" tätig, und ihrer Taktik "des Hecken-schützen, des Hinterhaltes und des Überfalls, ... des Terrors, der Erpressung und des Mordes"³⁵⁰ könne man nicht mit Kernwaffen gegenüberreten.

In der Überzeugung, daß es sich bei "Nationalen Befreiungskriegen" stets um kommunistisch gelenkte Umsturzversuche handelte,³⁵¹ wurde die Unterstützung von Regierungen in Ländern der Dritten Welt, die von Guerrillaorganisationen bedroht waren, ein integraler Bestandteil der neuen Strategie. Dazu gehörte die Schaffung einer guten "militärischen Infrastruktur".³⁵² Nicht nur militärische Anlagen und Lieferungen, sondern allgemeine wirtschaftliche und soziale Hilfe sollte der bedrohten Regierung die Unterstützung der Bevölkerung und dadurch das Überleben sichern. Zwei Kategorien von Ländern gehörten die Prioritäten bei Hilfsprogrammen im Rahmen der "flexible response":

- (a) Die "einfach bedrohten" (McNamara) Länder waren Entwicklungsländer ohne gemeinsame Grenzen mit kommunistischen Staaten, aber mit der Möglichkeit einer indirekten kommunistischen Aggression in Form eines Nationalen Befreiungskrieges. Das Schwergewicht der amerikanischen Hilfe

350 In einem Hearing vor dem Senatsausschuß für die Streitkräfte sagte McNamara am 27.7.1961, die Verstärkung der konventionellen Streitkräfte "bedeute aber nicht, daß wir die Wirksamkeit unserer taktischen Atomaffen verringern. Selbst in der Situation eines begrenzten Krieges sollten wir nicht den Gebrauch taktischer Atomwaffen ausschließen, denn niemand kann voraussehen, wie sich solche Situationen entwickeln könnten". (Kaufman, a.a.O., S.67).

351 Diese Überzeugung wurde von der Mehrzahl der während der Kennedy-Ära am Entscheidungsprozeß Beteiligten geteilt. Aus der Literatur sowie aus den Interviews und zahlreichen Gesprächen habe ich keine Anhaltspunkte bezogen, nach denen anzunehmen wäre, daß diese Überzeugung ernsthaften Zweifel unterworfen worden wäre.

352 McNamara am 14.6.1961 in einem Hearing vor dem Senatsausschuß für die Streitkräfte, ebd., S.62

würde bei ihnen auf die Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage fallen, in begrenztem Maße auf die Ausbildung des Militärs und seine Versorgung mit leichten Waffen.

- (b) "Doppelt bedrohte" Entwicklungsländer grenzten an den "sino-sowjetischen Block" und waren sowohl von innen als auch von außen bedroht. Die amerikanische Militärhilfe für solche Länder sollte "anteilmäßig hoch"³⁵³ sein und der gefährdeten Regierung zu einem Sieg in einem großangelegten Guerrillakrieg oder zum Standhalten gegen einen Angriff von Außen bis zum Eintreffen amerikanischer Verstärkung verhelfen.

Die "flexible response" bot der amerikanischen Regierung nun wesentlich mehr militärische Alternativen als die "massive retaliation", die nur die Wahl zwischen Nichtreagieren und Atomschlag gelassen hatte.³⁵⁴ Aber sie hatte auch andere Folgen: Die Reizschwelle für die militärische Intervention konnte nun bedeutend gesenkt werden, weil sie nicht mehr unbedingt die allgemeine Zerstörung bedeutete. Man glaubte sich sehr bald genügend für einen Guerrillakrieg gerüstet und konnte deshalb die entsprechende Entscheidung leichter fällen. Weil im Falle des Antiguerillakrieges sozio-ökonomische Hilfsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu den militärischen Maßnahmen im Kampf gegen die Subversion gezählt wurde, übernahmen militärische Stellen gleichzeitig eine Vielzahl von Funktionen, die vordem Monopol ziviler Regierungsabteilungen waren: Das Außenministerium wurde in hohem Maße von den Erörterungen über wirtschaftliche und soziale Hilfe, aber auch über die Notwendigkeit politischer Reformen in anderen Länder, ausgeschlossen oder

³⁵³ Kaufmann, a.a.O., S.62

³⁵⁴ Allerdings ist, wie schon oben angedeutet, die "massive retaliation" niemals konsequent in die Tat umgesetzt worden. Die Ereignisse im Libanon und in Laos mögen als Beispiele dafür dienen, daß auch die Regierung Eisenhower in der Lage war, andere militärischen Maßnahmen zu ergreifen als die Attacke mit Atomwaffen.

an die Wand gespielt. Der militärische Bereich der Außenpolitik wurde, zumindest gegenüber der Dritten Welt, außerordentlich weit gefaßt.

Einer der Schlüssel für den Einfluß des Verteidigungsministeriums auf die amerikanische Außenpolitik ist ohne Frage im "Office for International Security Affairs" zu suchen, das, 1950 gegründet, für die Entwicklung und Koordinierung von "Verteidigungsstellungen, Vorschlägen, Plänen und Maßnahmen"³⁵⁵ verantwortlich ist und "die Verbindung zwischen dem Department of Defense und dem Department of State... koordinieren"³⁵⁶ muß. ISA, das "kleine State Department"³⁵⁷, ist so stark an der Ausarbeitung von Militärhilfsprogrammen für das Ausland beteiligt, daß der Armee-Staatssekretär Cyrus R. Vance 1962 sagen konnte: "Wir haben Erfahrungen im nationalen Aufbau und in der Unterstützung etablierter ziviler Regierungen, und auf Grund dieser Erfahrungen sind wir mehr als andere geeignet, ... unsere Freunde zu unterstützen, die bedroht sind"³⁵⁸. Außerdem obliegt dem Büro der Vertretung der Vereinigten Staaten in regionalen Militärbündnissen wie der SEATO, NATO oder ANZUS.

Wie viel wichtiger im Verteidigungsministerium die Einflußnahme auf die Außenpolitik genommen wird als umgekehrt im State Department die Einflußnahme auf militärische Belange, zeigt der Vergleich zwischen den Verbindungsapparaten im Pentagon und im State Department. Während im State Department nur relativ informale Gruppen wie der Politische Planungsrat und der von Kennedy gebildete "Politico-Military-Affairs Staff" die Verbindungen zum Pentagon unterhielten, befaßte sich auf der Gegenseite damit das quantitativ und qualitativ wesentlich größere Office for International Security Affairs. Wenigen Dutzenden im State Department standen fast 350 Menschen im Verteidigungsministerium gegen-

³⁵⁵ Sapin, a.a.O., S.157

³⁵⁶ Department of Defense Directive 5132.2 vom 20.5.1961; zit in Sapin, a.a.O., S.158.

³⁵⁷ Krippendorff, a.a.O., S.140f

³⁵⁸ New York Times, 9.10.1962

über.³⁵⁹ Die Gliederung des ISA entsprach im Wesentlichen der des Außenministeriums; es besaß Regional- und Funktionalbüros, eher noch ausgeprägter institutionalisierte Stäbe für die langfristige politische Planung und, lange vor dem Außenministerium, eine Abteilung für Rüstungskontrolle.³⁶⁰

All dies, der Unterschied zwischen Außenminister Rusk und Verteidigungsminister McNamara, die stärkere Effizienz des Verteidigungsministeriums und seine festere Führung durch den Minister, die aus der "flexible response" abgeleitete Veranlassung zur stärkeren nichtmilitärischen Betätigung des Pentagon im Ausland und die Lage im Außenministerium sind wichtige Ursachen dafür, daß sich militärische Gesichtspunkte in Kennedys Vietnampolitik derart in den Vordergrund schieben konnten. Arthur Schlesinger geht sogar noch weiter: Er behauptet, schon die erste Reise von Maxwell D. Taylor und Walt W. Rostow nach Südvietnam sei "Ausdruck einer bewußten Entscheidung des Außenministers (gewesen), das Vietnam-Problem dem Verteidigungsminister zu überlassen".³⁶¹ Rusk habe in Vietnam wohl ein primär militärisches Problem gesehen, und Präsident Kennedy "willigte ein, weil er mehr Vertrauen in McNamara und Taylor setzte, als in das State Department".³⁶²

Das ist nicht erstaunlich. Kennedy beklagte sich mehrfach, daß das Auswärtige Amt "so formlos und undurchdringlich"³⁶³ sei, und daß er im Weißen Haus an einem Tag mehr leisten könne als das ganze State Department in einem halben Jahr. Ralph Dungan meint: "Irgendwie war es sehr unvorteilhaft,

³⁵⁹ Laut Krippendorff waren 1962 im Office for International Security Affairs 100 Militärs und 235 Zivilisten beschäftigt. Krippendorff, a.a.O., S.141, Fußnote 259.

³⁶⁰ Vergleiche etwa Sapin, a.a.O., mit Schaubildern, und Krippendorff, a.a.O., S.140-143.

³⁶¹ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.480

³⁶² ebd. Wichtig ist dabei der Hinweis, daß die meisten, vor allem die ersten Untersuchungen über Südvietnam im Lande selbst unter Kennedy ohne eine dem Pentagon und dem Weißen Haus vergleichbare Beteiligung des State Department vor sich gingen. Vergleiche Schlesinger, a.a.O., S.372f; Pentagon Papers, a.a.O., S.79-90, 95, 97, 125ff

³⁶³ Simpson, Anatomy of the State Department, a.a.O., S.228

daß es nicht Mr. Rusk war, der Verteidigungsminister war, und Mr. McNamara Außenminister. Wir hätten möglicherweise eine ganz andere Lage, nicht nur in Indochina, sondern überall."³⁶⁴ Die Macht des Pentagon in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten nennt er "die große Tragödie der amerikanischen auswärtigen Angelegenheiten".³⁶⁵

³⁶⁴ Interview mit Ralph A. Dungan

³⁶⁵ ebd.

B DER KONGRESS ALS LEGISLATIVE

Die Geschichte von der Entwicklung der außenpolitischen Rolle des Kongresses ist schon im Abschnitt A beschrieben worden; unwesentlich erscheint mir dabei die Frage, ob dies die Folge eines für den Kongreß verlorengegangenen Rennens um außenpolitische Kompetenzen oder die der Flucht des Präsidenten in die Außenpolitik als einziges ihm verbliebenes Betätigungsfeld ist. Angesichts der Fixierung eines großen Teils der Kongreßmitglieder auf Fragen der Innenpolitik neige ich eher zur zweiten Möglichkeit; es wäre aber wohl verfehlt, daraus zu schließen, daß das Parlament in Fragen der auswärtigen Angelegenheiten nur eine marginale Rolle spielte.

Das außenpolitische Gewicht des Kongresses zu bestimmen ist spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg nicht leicht; aus verschiedenen Erscheinungen im amerikanischen Regierungssystem kann wohl der Schluß gezogen werden, daß es im Steigen begriffen ist. Sicherlich hat Burton Sapin mit seiner Bemerkung: "Die Dominanz der Exekutiven in der Außenpolitik ist sowohl traditionsgebunden als auch verfassungskonform"³⁶⁶ ebenso recht wie der Diplomat Ellis Briggs, der schreibt: "Der Einfluß des Kongresses auf auswärtige Angelegenheiten ist dem des Präsidenten untergeordnet."³⁶⁷

ber schon die seit jeher bestehenden Einflüsse außenpolitischer Aktionen des Präsidenten auf seine innenpolitische Stellung steigert den Einfluß des Kapitols: eine dem Kongreß mißfallende Außenpolitik kann durch seinen Druck auf innenpolitische Programme des Weißen Hauses revidiert werden.

Die Rolle des Kongresses in der Außenpolitik ist vorwiegend negativ, handlungsbeschränkend, und nicht positiv, initia-

³⁶⁶ Sapin, a.a.O., S.34

³⁶⁷ Briggs, a.a.O., S.26

tiv; "eher Wachhund als Initiator und Formulierer der Politik".³⁶⁸ Die letzten großen außenpolitischen Niederlagen des Präsidenten im Kongreß liegen schon mehr als 50 Jahre zurück. Ellis Briggs sieht in ihnen das Ergebnis einer Fehde zwischen Präsident Woodrow Wilson und dem damaligen Vorsitzenden des außenpolitischen Senatsausschusses, Henry Cabot Lodge Sr., dessen wichtigster Beweggrund die Enttäuschung darüber gewesen sein soll, daß Wilson keine Senatoren zu den Friedensverhandlungen nach Paris mitgenommen hatte.³⁶⁹

Alle richtungsweisenden Entscheidungen in der amerikanischen Außenpolitik der letzten 30 Jahre sind ohne große Mitwirkung und ohne ein hohes Maß an Einfluß des Kongresses gefällt worden. Dazu gehören der Lend-Lease-Vertrag von 1941, die Truman-Doktrin von 1947, der NATO-Vertrag von 1949, die Korea-Entscheidung von 1950 und der japanische Friedensvertrag von 1952.³⁷⁰ Die Entscheidung von 1954, in den Indochinakrieg nicht mit militärischen Mitteln einzugreifen, weist zwar einen wesentlichen Einfluß des Kongresses auf, wurde aber noch unter Eisenhower aufgeweicht und später umgangen - wiederum mit Hilfe des Kongresses, der mit der Formosa-Resolution den Präzedenzfall geschaffen hatte, der es dem Präsidenten ermöglichte, ohne Billigung des Senats Truppen ins Ausland zu verlegen.³⁷¹

³⁶⁸ Sapin, a.a.O., S.54.

³⁶⁹ Briggs, a.a.O., S.28.

³⁷⁰ Weder der NATO-Vertrag noch der Friedensvertrag mit Japan wurden vor ihrer Unterzeichnung extensiven Beratungen mit Mitgliedern des Kongresses unterzogen. Die Ratifizierung des Friedensvertrages mit Japan wurde nach sechstägiger Debatte vollzogen, während der NATO-Vertrag zwischen dem 5. und dem 20. Juli 1949 erörtert wurde. Siehe Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.103, 107f.

³⁷¹ James A. Robinson untersuchte 22 wichtige außenpolitische Entscheidungen der letzten 30 Jahre und kam dabei zu folgenden Ergebnissen: Von den 22 Entscheidungen laufen 16 unter hoher Kongreßbeteiligung ab, was nach Robinson nicht gleichzeitig einen großen Einfluß des Kongresses bedeutet; ihm unterliegen sechs Entscheidungen, davon alle drei vom Kongreß initiierten. 15 der 16 Entscheidungen mit hoher Kongreßbeteiligung haben die Form von

Die wichtigste Tatsache, die die Vermutung des steigenden außenpolitischen Gewichts des Senats nährt, sind die steigenden Kosten der Außenpolitik. Die Summen für die Unterhaltung des diplomatischen Apparates spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Sie machen weder einen großen Teil des Budgets des State Department aus noch sind sie großen Schwankungen unterworfen. Anders ist es mit den Ausgaben für nicht klassisch außenpolitische Aktivitäten, etwa für die Auslandshilfe, deren federführende Behörde, die Agency for International Development, eng an das State Department gebunden ist, ohne für kulturelle und propagandistische Kommunikation, für die mit der U.S. Information Agency ebenfalls ein Anhängsel des amerikanischen Außenamtes zuständig ist.³⁷²

Gesetzen oder Resolutionen, gelten also als legislative und nicht als exekutive Entscheidungen. Bei vier jener 16 Entscheidungen, nicht aber bei den dreien vom Kongreß initiierten, steht die Anwendung von Gewalt zur Debatte, 15, darunter alle vom Kongreß initiierten, sind erst nach langem Entscheidungsprozeß gefällt worden. Die Initiative zu Entscheidungen mit geringem Kongreßeinfluß, wenn auch mit hoher Kongreßbeteiligung, kommen aus dem Weißen Haus, dessen Einfluß auch dominiert. In vier der sechs Entscheidungen ohne hohe Kongreßbeteiligung geht es um die Frage der Gewaltanwendung, fünf haben einen langen Entscheidungsprozeß, zwei münden in ein Gesetz oder eine Resolution. Nur in einem der insgesamt acht Fälle, in denen es um die Anwendung von Gewalt geht, hat sich der Kongreß durchsetzen können. Robinson wertet dies als Zeichen dafür, daß die Entscheidung über Krieg und Frieden heute weitgehend bei der Exekutiven liegt, wenn man die Anwendung militärischer Gewalt im Ausland als kriegerische Handlung bezeichnet. Siehe Robinson, James A.: Congress and Foreign Policy Making. Homewood, 1962, S.65ff.

³⁷² Die amerikanische Auslandshilfe ist zwar seit 1950 absolut gesunken, und zwar von fünf Milliarden Dollar im Jahr 1950 über einen Gipfelpunkt von 7,5, 7,3 und sechs Milliarden in den drei folgenden Jahren auf drei Milliarden im letzten Budget der Kennedy-Ära. Auch prozentual stiegen dabei die Kürzungen des Kongresses an den Vorlagen der Regierung von 13 Prozent über ein kurzes Tief von 8,3 Prozent im Jahr 1951 auf zuletzt 33,8 Prozent an. Zwischen 1953 und 1958 sanken die Streichungen nicht unter 20 Prozent pro Budgetvorlage für die Auslandshilfe, während sie für die Fiskaljahre 1959 bis 1963 unter 20 Prozent blieben. Siehe hierzu Schroth, Congress and the Nation, S.185. Auch forderte der Kongreß für die Bewilli-

Ein weiterer Aspekt, der das außenpolitische Gewicht des Kongresses mitbestimmt, ist das, was Stanley Hofman die "Abschreckungskraft" nennt,²⁷³ also das Abstandnehmen der Regierung von einer Aktion oder der Verzicht auf die Einbringung einer Vorlage, von der angenommen werden muß, daß sie im Kapitol auf großen Widerstand stoßen wird. Ihre Größe ist kaum einzuschätzen, weil ihr Resultat, Verzicht auf oder die Modifizierung von Gesetzesvorlagen, kaum aktenkundig wird. Hofman mißt dieser psychologischen Abschreckungskraft eine recht bedeutende Rolle zu ; die amerikanische Haltung zur Anerkennung der Volksrepublik China und die Auslandshilfeprogramme beispielsweise seien vornehmlich von der als ablehnend antizipierten Haltung des Kongresses geformt worden. Andererseits kann dies zum völligen Ausschluß des Kongresses aus dem Entscheidungsprozeß bei einer Krise führen - William Fulbright zeigt an den Beispielen der Schweinebucht vom April 1961 und der Raketenkrise vom Oktober 1962, daß die Beteiligung des Senats an den Entscheidungsprozessen entweder zufällig oder nur scheinbar vorhanden war.²⁷⁴

gung der Gelder immer mehr Ausgabenrestriktionen. So setzte er das Verbot der Gewährung von Auslandshilfe an kommunistische Länder und an Kuba durch, band sie an eng begrenzte Zwecke oder veranlaßte die Regierung von den mit ihr bedachten Staaten politische Zugeständnisse zu erreichen, etwa Widerstand gegen die Aufnahme der Volksrepublik China in die UNO oder die Nachzahlung ausstehender UN-Beiträge. Ebd., S.184. Die Mittel für propagandistische Anstrengungen und kulturelle Beziehungen der USA zum Ausland vergrößerten sich seit 1945 ziemlich stetig von 35 Millionen Dollar auf zuletzt 166 Millionen Dollar im Jahre 1963. In der Regel machte der Kongreß keine so schwerwiegenden Abstriche wie bei den Auslandshilfeprogrammen; nur 1947, 1951 und 1952 mußte die Regierung Truman Kürzungen von mindestens 50 Prozent an ihren Voranschlägen hinnehmen. Mit Ausnahme des Jahres 1957 betrugen die Streichungen nicht wesentlich mehr oder weniger als zehn Prozent. Siehe hierzu ebd., S.210-217.

273 Hofman, Gulliver's Troubles, a.a.O., S.244

274 Fulbright, J. William: Die Arroganz der Macht. Reinbek, 1970, S.52f.

Im außenpolitischen Entscheidungsprozeß innerhalb des Kapitols spielte der Kongreß als Ganzes eine relativ untergeordnete Rolle; das Plenum des Senats beispielsweise billigte in den Jahren 1949 bis 1958 91 Prozent aller Vorlagen, die sich mit außenpolitischen Fragen beschäftigten.³⁷⁵ Weil alle Probleme dieses Bereichs vor ihrem Erscheinen in den Plenarsälen der beiden Häuser die außenpolitischen Ausschüsse passieren müssen, spricht James A. Robinson von der "Regel der vorweggenommenen Reaktion".³⁷⁶ Er steht damit nicht allein; Ernst Fraenkel erklärt: "In keinem Parlament der Welt dürften die Ausschüsse eine gleich grose Rolle spielen wie im Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika."³⁷⁷ Burton Sapin meint: "Die Ausschüsse sind der Schlüssel zum Verhalten des Kongresses; ihre Entscheidungen werden eher häufiger als seltener die Entscheidung jeden Hauses."³⁷⁸ Bertram M. Gross schrieb in seinem 1953 erschienen Buch: "Die Masse der Entscheidungen des Kongresses... wird fraglos in den Ausschußzimmern eingegrenzt und durchdacht."³⁷⁹

In besonderem Maße treffen diese Aussagen für die außenpolitischen Ausschüsse im Kongreß zu, und zwar mehr für den des Senats als für den des Repräsentantenhauses. Das Repräsentantenhaus hat gemäß der Verfassung wesentlich weniger Kompetenzen als der Senat;³⁸⁰ entsprechend geringer

375 Robinson, Congress and Foreign Policy Making, a.a.O., S.95
376 ebd.

377 Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem. Köln und Opladen, 1960, S.298.

378 Sapin, a.a.O., S.40

379 Gross, Bertram M.: The Legislative Struggle. New York, 1953, S.309.

380 Laut Artikel II Absatz 2 Satz 2 der amerikanischen Verfassung hat nur der Senat das Recht zu Beratung und Zustimmung ("advice and consent") beim Abschließen von Verträgen und der Ernennung wichtiger Beamter in außenpolitischen Regierungsorganisationen. Das Repräsentantenhaus wird im Zusammenhang mit der Außenpolitik nur beim gemeinsamen Entscheidungsrecht beider Häuser über Krieg und Frieden in Artikel I Absatz 8 der Verfassung erwähnt. Dieses Recht hat aber inzwischen durch den Präzedenzfall der Formosa-Resolution vom Januar 1955 eine bedeutende Schmälerung erfahren, denn sie erlaubte dem

ist der Einfluß seines außenpolitischen Ausschusses auf die Willensbildung im Kongreß. David N. Farnsworth meint, er sei seit dem Zweiten Weltkrieg ständig wichtiger geworden,³⁸¹ ohne freilich genauere Aussagen zu machen, während Ellis Briggs meint, das Gewicht des Repräsentantenhauses in der Außenpolitik leite sich nicht aus seinem außenpolitischen Ausschuß ab, sondern vornehmlich aus seinem Bewilligungsausschuß.³⁸² Auch Burton Sapin ist der Meinung, daß sich der außenpolitische Repräsentantenausschuß weder im Haus noch auf der politischen Bühne an Einfluß mit seinem Pendant im Senat messen kann: "Der Ausschuß des Senats für auswärtige Angelegenheiten ist noch immer der erstrangige Ausschuß des Kongresses im Felde der Außenpolitik ..."³⁸³

Das große politische Gewicht des außenpolitischen Senatsausschusses im Vergleich mit den anderen Ausschüssen in beiden Häusern steht außer Zweifel; schon die Tatsache,

Präsidenten nicht nur den Einsatz von Truppen ohne Kriegserklärung zum Schutze von Formosa, sondern auch "zur Sicherung und zum Schutz solcher damit in Verbindung stehender Gebiete, die in (den USA gegenüber) freundlich gesinnten Händen sind ..." Weiter heißt es darin: "Die Resolution tritt außer Kraft, wenn der Präsident den Frieden und die Sicherheit des Gebietes ... genügend gesichert findet..." (U.S. Senate: Vietnam Policy Proposals. Hearings vor dem außenpolitischen Senatsausschuß, Washington 1970, S.158f) Senator Charles M. Mathias erklärte 1970 zwar, die Annahme, daß solche Resolutionen unautorisierte militärische Maßnahmen des Präsidenten im Ausland ermögliche, beruhe auf einem Mißverständnis der Verfassung, gibt aber selbst zu, daß diese Interpretation auch von den Präsidenten als richtig angesehen worden sei und sie demgemäß gehandelt hätten. (ebd., S.163f)

381 Farnsworth, David N.: The Senate Committee on Foreign Relations. Urbana, 1961, S.10.

382 Briggs, a.a.O., S.32. Der Bewilligungsausschuß des Repräsentantenhauses besteht zwar schon seit 1865, aber das ausschließliche Recht zur Vergabe von Geldern besitzt er erst seit 1920, als die bisher den Fachausschüssen zugeleiteten Budgetvorschläge über die Tische dieses Ausschusses laufen müssen, der gleichzeitig von 21 auf 35 Mitglieder verstärkt wurde. Siehe Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.1417

383 Sapin, a.a.O., S.40

daß er der Begehrteste aller Senatsausschüsse ist, macht dies deutlich.³⁸⁴ Seine Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß wird jedoch sehr zwiespältig beurteilt, und die Einschätzungen seines Einflusses reichen von "kaum substantiell" bei Krippendorff³⁸⁵ bis "Außerordentlich" bei Sapin.³⁸⁶ Beides ist wahrscheinlich zu pauschal ausgedrückt. Krippendorff beruft sich bei seiner Beurteilung auf die im Abschnitt A dieses Kapitels beschriebene Entwicklung der Machtposition von Präsident und Kongreß in der Außenpolitik, während Sapin, wohl eine große Menge von Informationen bietend, sich zu sehr an der Norm der Verfassung und der das amerikanische Regierungssystem regelnden Vorschriften orientiert. Ich halte Krippendorffs Urteil für tendenziell richtig; doch vergißt er die zahllosen Imponderabilien des politischen Lebens in den USA mit all den unbekannten und ungenannten Wechselbeziehungen, Sympathien und Antipathien, mit dem Rivalitätsdenken und den versteckten Minderwertigkeitsgefühlen, die etwa die Beziehungen zwischen dem Kongreß und den außenpolitischen Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsträgern oder zwischen dem Repräsentantenhaus und dem Senat auszeichnen.³⁸⁷

Die Beziehungen des Kongresses zu den für die Außenpolitik wichtigsten amerikanischen Ministerien sind durch den Mangel an Information gekennzeichnet, der angesichts des Unterschiedes zwischen der riesigen Bürokratie hinter dem Außenminister und dem Verteidigungsminister auch durch den bestqualifizierten Mitarbeiterstab nicht aufgewogen werden kann. Die Reaktionen des Kongresses darauf im Verkehr mit beiden Ministerien ist freilich sehr verschieden. Dem State Department gegenüber zeigt er sich "selten herzlich und häufig verbittert"³⁸⁸ - ein traditioneller Antagonismus zwischen

384 Siehe hierzu etwa Farnsworth, a.a.O., S.7ff.

385 Krippendorff, a.a.O., S.226ff.

386 Sapin, a.a.O., S.40

387 Vergleiche hierzu etwa Briggs, a.a.O., S.34ff; Robinson, Congress and Foreign Policy Making, a.a.O., S.95ff

388 Briggs, a.a.O., S.34

Parlamentariern und Diplomaten, geboren aus dem Mißtrauen der sich als gerade und ehrlich empfindenden Vertretern des Volkes gegenüber dem elitären Auswärtigen Dienst.³⁸⁹ Dieses Mißtrauen führte zu der Überzeugung, die Außenpolitik einer möglichst strengen Kontrolle zu unterwerfen. Krippendorff meint, Kongreß und außenpolitische Ausschüsse hätten damit ihre Ohnmacht kompensieren wollen, der Diplomat Ellis Briggs klagt, das Recht zur Anhörung von Angehörigen der Exekutiven sei gegenüber dem State Department mißbraucht worden.³⁹⁰

Falls ein Mißtrauen ähnlicher Art des Kongresses gegenüber dem Verteidigungsministerium oder seiner Vorläufer bestanden hat, so ist dies spätestens seit der Identifizierung von Außenpolitik mit nationaler Sicherheitspolitik geschwunden, während diese Entwicklung auf die Beziehungen zum Außenministerium keinen Einfluß gehabt hat. Führte die Unfähigkeit des Kongresses zum Überblicken von Haushalt und Plänen des State Department zu dem Versuch, dies durch mehr Kontrolle auszugleichen, so nahm er in seinen Beziehungen zum Pentagon die Haltung an, den von dort kommenden Informationen zu glauben. Es widerstrebt den Parlamentariern offenbar, dem Militär zuwiderzuhandeln, weil sie nicht die Verantwortung für eine Gefährdung der nationalen Sicherheit übernehmen wollen - oder weil es als "unpatriotisch" gilt, die Entscheidungen des Militärs anzuzweifeln.³⁹¹

Weitere Gründe für den verhältnismäßig geringen Einfluß des Kongresses in militärischen Fragen sind die Forderung des Pentagon nach Geheimhaltung und die Tatsache, daß das Verteidigungsministerium wohl die größte und beste Lobby im Kongreß besitzt. Zahlreiche ehemalige hohe Offiziere,

389 Siehe Briggs, a.a.O., S.34ff; Krippendorff, a.a.O., S.20ff

390 Briggs, a.a.O., S.33; Krippendorff, a.a.O., S.226.

391 Fulbright, a.a.O., S.50; Galbraith-Interview über den Militarismus in den USA im Spiegel Nr.40/1969, S.136-146; Krippendorff, a.a.O.

aus ihrer aktiven Zeit mit den Kongreßmitgliedern bekannt, treten nach ihrer Verabschiedung aus dem militärischen Dienst als Repräsentanten der Rüstungsbetriebe wieder auf,³⁹² und viele Abgeordnete kommen aus Gebieten, in denen der Bau militärischer Materials eine Schlüsselstellung in der wirtschaftlichen Infrastruktur darstellt, und haben daher ein Interesse am Florieren dieses Industriezweiges, weil davon zu einem großen Teil ihre Wiederwahl abhängt.³⁹³

Besonders offensichtlich ist die Unfähigkeit des Kongresses zur Kontrolle der CIA. Ihr Budget ist im ohnehin unübersichtlichen Haushaltsplan des Verteidigungsministeriums versteckt,

392 In einer Untersuchung fand ein Unterausschuß des Repräsentantenausschusses für die Streitkräfte Mitte 1959, daß die 100 größten amerikanischen Rüstungsbetriebe insgesamt 1 400 pensionierte Offiziere vom Major an aufwärts beschäftigten, davon 261 Generäle. Mit 187 Mitgliedern, unter ihnen 21 ehemalige Generäle und Admiräle, besaß der drittgrößte Rüstungskonzern General Dynamics damals das größte Offizierskorps und erzielte damit 1960 auch die meisten Aufträge des Pentagon. Zwar erklärten beim Hearing vor dem Unterausschuß alle Zeugen, auf sie sei in ihrer aktiven Laufbahn von dieser Seite kein Druck irgendwelcher Art ausgeübt worden, aber niemand widersprach Konteradmiral Rickover, der erklärte, daß die Posten der pensionierten und von Rüstungsbetrieben angeworbenen Offiziere "oft von Leuten (übernommen worden seien), die ihre teuren Freunde sind, oder sogar von Leuten, deren Ernennung sie beeinflusst haben, und natürlich wird man ihnen zuhören". Siehe hierzu Schroth, Congress and the Nation, S.1579. Ferner weise ich noch auf die Vereinigungen ehemaliger Angehöriger der Streitkräfte hin, deren Sitz ausnahmslos Washington ist. Die größten sind die Association of the U.S. Army mit 63 000, die Air Force Association mit 60 000 und die Navy League mit 38 000 Mitgliedern. In den Vorständen aller drei Vereinigungen sitzen hohe Vertreter der Rüstungsindustrie, etwa die Präsidenten von Douglas Aircraft Co. und General Dynamics Corp. Ebd., S.1581.

393 1961 stimmte der konservative Südstaaten-Demokrat Carl Vinson überraschend für verschiedene Auslandshilfeprogramme der Regierung Kennedy, die sonst besonders im Süden hart bekämpft wurden. Kurz zuvor hatte die in seinem Wahlkreis in Georgia ansässige Flugzeugfirma Lockheed einen Auftrag über eine Milliarde Dollar zum Bau militärischer Transportmaschinen erhalten. Siehe hierzu New York Times, 16.7.1961. Zur Rolle der kongreßmitglieder als Militärlobbyisten siehe auch Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.1582f

und ihre Ausgaben wurden von einem Gremium der Regierung kontrolliert.³⁹⁴ Senator Mansfield klagte einmal: "Geheimnis umwölkt alles um die CIA - ihre Kosten, ihre Wirksamkeit, ihre Erfolge und ihre Fehlschläge."³⁹⁵ Aber auch hier gilt Ähnliches wie bei den Beziehungen zwischen Kongreß und Pentagon: Die CIA ist schnell mit dem Argument der gefährdeten nationalen Sicherheit bei der Hand, das in den meisten Fällen akzeptiert wurde. Die Position des Geheimdienstes gegenüber dem Kongreß ist so stark, daß er auch bekannte Abgeordnete mißachten und brüskieren kann.³⁹⁶

Präsident Kennedy hat sich dem Kongreß gegenüber immer etwas "unbehaglich"³⁹⁷ gefühlt. Kennedy war der zweite Präsident der amerikanischen Geschichte, der in beiden Häusern des Kongresses gesessen war, und die meisten seiner früheren Kollegen waren sehr viel älter als er, den sie als relativ unauffälligen Abgeordneten ohne besonderen Rang, aber mit einer ungewöhnlich hohen Abwesenheitsquote kannten.³⁹⁸

394 Es handelt sich um den "54-12"-Ausschuß, dessen Name vom Aktenzeichen seines Gründungserlasses kommt. Seine Bildung erfolgte unter Eisenhower, der ihn kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Weißen Haus wieder auflöste. (Department of State Bulletin, 6.2.1961). Nach der Schweinebucht, deren unglücklicher Ausgang nicht zuletzt der CIA angelastet worden war, bildete ihn Kennedy unter der Bezeichnung "President's Foreign Intelligence Advisory Board" neu. Siehe ebd., 27.5.1961.

395 Simpson, a.a.O., S.107

396 Vergleiche hierzu New Republic, 6.4.1963. Wohl auch deshalb wurde im April 1956 ein Antrag von Senator Mike Mansfield verworfen, der die Schaffung eines gesonderten Ausschusses zur Überwachung der CIA vorgesehen hatte. Für den Antrag hatte u.a. Senator John F. Kennedy gestimmt. Siehe Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.292

397 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.343

398 Schon 1952 hatte Henry Cabot Lodge seinen Wahlkampf gegen Kennedy um einen Senatssitz für Massachusetts zum Teil mit dem Vorwurf geführt, sein Konkurrent habe bei 47 Prozent aller Abstimmungen im Repräsentantenhaus gefehlt. Noch am 10.1.1962 tadelte die Chicago Tribune: "Mr. Kennedys Abwesenheitsliste in beiden Häusern des Kongresses war lang." Victor Lasky, ein sehr scharfer Kritiker Kennedys, erklärt dieses häufige Fehlen durch dessen schon sehr früh begonnene Präsidentschaftskampagne. Siehe Lasky, a.a.O., S.260ff; U.S. News & World Report, 30.5.1960, S.76; Time, 15.7.1957, Through the Roadblock.

Eine ebenfalls nicht gerade positive Rolle spielte die Tatsache, daß Kennedy nie ein "Insider" im Senat gewesen war, nicht zu der Gruppe einflußreicher Demokraten wie dem Mehrheitsführer Lyndon Johnson oder dem Vorsitzenden des außenpolitischen Senatsausschusses William Fulbright gehört hatte. Möglicherweise haben aus diesen Gründen Mißgunst und die "institutionelle Eifersucht"³⁹⁹ dem 35. Präsidenten mehr zu schaffen gemacht als vielen seiner Vorgänger im Weißen Haus.

Von Anfang an hat Präsident Kennedy den Kongreß nie unterschätzt. Er, von dem Sorensen behauptet, er sei als Senator frustriert gewesen, weil der Senat nicht genügend Macht zur Durchsetzung seiner Wünsche habe, und daraus den Wunsch nach der Präsidentschaft entwickelt habe, weil "nur die Exekutive ... die Dinge wirklich in Bewegung setzen"⁴⁰⁰ könne, sagte Ende 1962: "Von meiner jetzigen Position aus gesehen erscheint der Kongreß sehr viel mächtiger als damals, als ich noch selbst im Kongreß war."⁴⁰¹ Auch seine Entscheidung, den mächtigen Lyndon B. Johnson, den "großen legislativen Zauberer seiner Zeit"⁴⁰² aus dem Senat zu holen und als Vizepräsident zu neutralisieren, zeigt, welche Bedeutung er dem Kongreß beimaß - "entscheidende"⁴⁰³, auch in der Außenpolitik.

Der Erfolg des Präsidenten Kennedy im Kongreß war nicht sehr eindrucksvoll; auch Arthur Schlesinger gibt das zu.⁴⁰⁴ Allerdings muß einschränkend die kurze Amtszeit Kennedys betont werden; viele seiner Anhänger meinen, im vierten Jahr seiner Präsidentschaft oder in seiner zweiten Amtsperiode hätte er das verwirklicht, was Johnson zugeschrieben wird.

399 Harris, Joseph P.: Congressional Control of Administration. Washington, 1964, S.4.

400 Sorensen, Theodore C.: The Kennedy Legacy. New York, (1969), S.38.

401 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.600
402 ebd., S.595

403 Sorensen, Kennedy, S.473. Siehe hierzu auch Kenneth O' Donnell in Life, 7.8.1970; Johnson and the Kennedys.

404 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.601

Auf der anderen Seite waren Kennedys Mißerfolge im Kongress beträchtlich; schwere Niederlagen mußte er bei seinen Aus-landshilfeprogrammen hinnehmen. Aus seinen drei Vorlagen strichen die Abgeordneten zwischen einer halben und einer Milliarde Dollar oder zwischen zehn und zwanzig Prozent der veranschlagten Summen.⁴⁰⁵ Die Geschäftsordnungsausschüsse beider Häuser ließen 1961 und 1962 nur 44,5 Prozent aller Gesetzesvorlagen Kennedys zur Debatte im Plenum zu,⁴⁰⁶ und von neun Plänen zur Reorganisation des Regierungsapparates, die Kennedy dem Kongreß in seinen ersten beiden Amtsjahren vorlegte, wurden vier zurückgewiesen - der spektakulärste Fall war die Verweigerung der Zustimmung zur Errichtung eines Ministeriums für Städtebau.

Der Präsident war sich dieser Schwierigkeiten natürlich bewußt und nannte Sorensen die Gründe, die er dahinter vermutete:

- (1) Sein Wahlsieg über Nixon war zu knapp.
- (2) Die meisten Demokraten im Kapitol hatten sich an die achtjährige Opposition gegen den Republikaner Eisenhower gewöhnt. Dies steigerte ihr Interesse an ihren eigenen Wahlkreisen zu Lasten der internationalen Interessen.
- (3) "Parteitreue oder Verantwortung bedeuten (den Kongreßmitgliedern) verdammt wenig".⁴⁰⁸ Die Abgeordneten dächten zuerst an sich selbst.

405 Siehe oben Anmerkung 372

406 Krippendorff, a.a.O., S.70ff

407 Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.44

408 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.343. Die mangelnde Loyalität der Mitglieder gegenüber ihren Parteien in den USA ist allgemein bekannt. Dies wird der fehlenden Ideologie oder dem fehlenden Programm (Chambers, William N., und Walter D. Burnham: The American Party Systems. New York, Toronto, London, 1967, S.15ff; Krippendorff, a.a.O., S.77f), der rudimentären Organisation (Krippendorff, a.a.O.) und der Fixierung der meisten amerikanischen Politiker auf ihren Wahlkreis oder Staat oder auf eine bestimmte Gesellschaftsschicht oder Berufsgruppe zugeschrieben. Seymour M. Lipset unterscheidet fünf Gruppierungen, die beiden großen amerikanischen Parteien eigen seien und selbst nahezu Partei-charakter hätten:

- (4) Unter Kennedy rückte das Weiße Haus noch mehr in den Vordergrund als bisher, was nur auf Kosten des Kongresses gehen konnte. Das erklärte den großen Widerstand im Kapitol, wenn der Präsident um neue Vollmachten bitte.

Bei alledem muß gesehen werden, daß der Präsident auf dem Papier in beiden Häusern eine eindrucksvolle Mehrheit hinter sich hatte. Trotz Stimmverlusten bei den gleichzeitig mit der Präsidentschaftswahl stattfindenden Kongreßwahlen hatten die Demokraten im Repräsentantenhaus mit 259 Sitzen gegenüber 178 republikanischen Abgeordneten die Oberhand, und im Senat war die Lage ähnlich: Hier hieß das Verhält-

-
1. Eine Arbeiterpartei aus Arbeitern aus den Städten und Minderheiten außerhalb des Südens der USA;
 2. eine nördliche konservative Partei aus der städtischen Mittelklasse sowie ethnischen und religiösen Minderheiten mit höherem Status;
 3. eine südliche konservative Partei aus südlichen Liberalen vor dem Bürgerkrieg und den konstitutionellen Unionisten sowie den städtischen Mittelklassen und bessergestellten Weißen;
 4. eine südliche Populistenpartei aus Weißen mit niedrigem Status und demokratischen Agrariern des späten 19. Jahrhunderts;
 5. eine Bauernpartei aus dem Mittelwesten. (Siehe hierzu Lipset in Macridis, Roy C. (Hsg): Political Parties. New York, Evanston, London (1967), S.56f)

James McGregor Burns spricht von einem Vier-Parteien-System, wobei er jeder der beiden großen Parteien einen konservativen und einen liberalen Flügel zuordnet, die jeweils nahezu Parteicharakter hätten (Burns, James M.: Deadlock of Democracy. Englewood Cliffs, 1963). Auch Malcolm E. Jewell bezeichnet die innerparteiliche Loyalität als gering, gemessen an den regionalen Bindungen der Kongreßmitglieder: Senatoren aus dem Osten seien parteiunabhängig vorwiegend für den Präsidenten, die aus dem Süden vorwiegend gegen ihn (Jewell, Malcolm E.: Senator. Politics and Foreign Policy. Lexington (1962), S.19, 44). Schlesingers Beschreibung der Regierungsbildung Kennedys ist ebenfalls ein Beispiel für die geringe Bindung an politische Parteien (Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.108-145).

nis 64 zu 36 für die Demokraten.⁴⁰⁹ Ganz anders sieht die Sache aus, wenn man die "ideologische" Struktur des Kongresses betrachtet: Die Verluste der Demokraten mit annähernd 30 Sitzen gingen fast völlig zu Lasten von Kennedy-Anhängern. Sorensen schätzt, daß bei den Abstimmungen durchschnittlich 60 bis 70 Demokraten mit den Republikanern gegen den Präsidenten stimmten.⁴¹⁰ Das Senioritätsprinzip brachte es mit sich, daß zwar die Mehrzahl der Ausschüsse demokratische Vorsitzende hatten, aber im Senat in 9 von 16 Ausschüssen und im Repräsentantenhaus in 12 von 20 Ausschüssen konservative Demokraten aus dem Süden den Vorsitz innehatten, die eher mit konservativen Republikanern als liberalen Demokraten stimmten. Das konnte, so orakelte "US News & World Report", "schlechtes Wetter im (Repräsentanten-) Haus und im Senat"⁴¹¹ bedeuten, obwohl der betagte und hochangesehene Sprecher im Repräsentantenhaus, Sam Rayborne, und Vizepräsident Johnson als Senatspräsident erklärte Kennedyanhänger waren.

409 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.340

410 ebd.

411 U.S. News & World Report, 21.11.1960; What Kennedy Will Do as a President, S.44.

C EINE ZWISCHENBILANZ

Das in diesem Teil präsentierte empirische Material berücksichtigt nicht, zumindest nicht explizit, die Verflochtenheit des amerikanischen Regierungssystems mit dem größeren Zusammenhang der amerikanischen Gesellschaft, weil dies sowohl die Grenzen dieser Arbeit überschritten hätte als auch zu einem großen Teil nicht verifizierbar ist, daß eine systematische Analyse unmöglich scheint. Auf der Grundlage des im Vorangegangenen Festgestellten kann aber genügend vollständig auf die Fragen nach dem Entscheidungsprozeß, den Entscheidungsträgern und ihren Kompetenzen eine Antwort gegeben werden.

Die Zahl der durch Information, Selektion und Vorentscheidung am Entscheidungsprozeß Beteiligten ist groß, selbst wenn man sich auf die Schlüsselstellungen des Präsidenten und seines Exekutivbüros einschließlich persönlicher Stab, Nationaler Sicherheitsrat und CIA, auf das Außenministerium und das Verteidigungsministerium beschränkt. Engt man die Gruppe dieser Beteiligten noch weiter auf den "engeren Kreis außenpolitischer Entscheidungsträger" ein, zu denen Ekkehart Krippendorff nur die oberen Ränge der Ministerien und Dienststellen sowie einen Teil des Stabes im Weißen Haus zählt, dann kommt er auf 200 bis 400 Personen.⁴¹²

In dieser Arbeit ist eine noch engere Begrenzung dieser Zahl möglich, aber wohl auch schwieriger angesichts der weltweiten Interdependenzen in der amerikanischen Außenpolitik. Rein formal sind hierbei für den Stab die Spezialisten für Probleme der Entwicklungsländer zu nennen, also etwa Walt W. Rostow bis zu seiner Versetzung ins State Department, Michael V. Forrestal und James C. Thomson als Vietnam- und Ostasienspezialisten im Weißen Haus, sowie natürlich McGeorge Bundy, der als Sicherheitsberater der

⁴¹² Krippendorff, a.a.O., S.177

oberste für die Außenpolitik Zuständige im Stab des Weissen Hauses war. Im Außenministerium haben neben den fachlich nicht gebundenen obersten Beamten vor allem die Mitglieder der Ostasienabteilung zu gelten, deren Chef ab April 1961 Averell Harriman war, der in William H. Sullivan einen engen Mitarbeiter hatte. Daneben müssen aber auch die Sachbearbeiter für Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion genannt werden, ebenso Roger Hilsman, Direktor des diplomatischen Geheimdienstes INR, dessen Spezialgebiet auf der Kommunismusforschung liegt.

An erster Stelle im Verteidigungsministerium ist neben dem Ressortchef selbst und seinen unmittelbaren Mitarbeiter das Office of International Security Affairs ISA zu nennen, dessen Chef der Vertraute McNamaras, John T. McNaughton, war.⁴¹³ Auch die Joint Chiefs of Staff haben beträchtliches außenpolitisches Gewicht, weil eben jede militärische Aktion oder auch nur bekanntgewordene Kontemplationen hierüber heftig auf die internationale Lage einwirken können.

Die CIA befindet sich schon deshalb in einer Schlüsselstellung, weil sie zu den wichtigsten außenpolitischen Informationslieferanten zählt, also in einem Gebiet, in dem in der Regel Informationsmangel herrscht.⁴¹⁴ Dazu kommt, daß die Quellen ihrer Informationen in aller Regel nicht nachzuprüfen sind.

In der Regierungszeit von Präsident Kennedy kommt hinzu, daß ein informeller Regierungsstil und sein Vertrauen in die Wirksamkeit der Arbeit mit den engsten Beratern im Gegensatz zur Ineffizienz der Bürokratie die Identifizierung der Entscheidungsträger sehr erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Der Ausschluß eines großen Teils der Bürokratie aus dem Entscheidungsprozeß hat nicht zur Beendigung ihrer politischen Wirksamkeit, sondern kraft ihres

413 McNaughtons Stellvertreter und zeitweiliger Nachfolger war William P. Bundy. The Pentagon Papers, a.a.O., S.630

414 Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.38

Eigengewichtes und ihrer nicht von den außerbürokratischen Entscheidungseinheiten übernommenen täglichen Ausführungsfunktionen zu einer jeweils "eigenen" Außenpolitik geführt, die, wenn sie die Führungsspitze nicht bindet, so doch die Zahl ihrer Alternativen begrenzt. Daran ändert auch die prominente Stellung einiger Mitglieder der Bürokratie in den tatsächlichen Entscheidungsgremien nichts. Averell Harriman, Walt Rostow, Roger Hilsman, Maxwell Taylor und andere waren nur nominell Angehörige der Ministerien; in Wirklichkeit verstanden sie sich quasi als Brückenkopf des Präsidenten im feindlichen Regierungsapparat und wurden auch als solche bekämpft.⁴¹⁵

Neben dem Antagonismus zwischen Bürokratie und Weißem Haus führen auch partial-behördliche Interessengegensätze zu einer Fragmentierung der Außenpolitik, die sich nicht nur im Fehlen oder Mißachten einer Globalstrategie manifestiert, sondern auch in unterschiedlichen, nicht selten gegeneinander laufenden Aktionen in einem eng begrenzten zeitlichen oder örtlichen Rahmen.⁴¹⁶

Die allgemeine Feststellung des Fehlen einer einheitlichen Außenpolitik schließt aber nicht aus, daß wichtige Einzelentscheidungen oder die generelle Bestimmung der politischen Richtung unter mustergültigem Funktionieren des Weissen Hauses und der Bürokratie ablaufen können, wie dies etwa in der Kubakrise von 1962 der Fall war.⁴¹⁷ Aber in der täglichen Arbeit, die den überwiegenden Teil der Außenpolitik ausmacht, entstehen Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der Bürokratie und der Führungsspitze. Wohl die schwerwiegendste Konsequenz dieser Entwicklung ist die erhebliche Verzögerung oder gar das Scheitern des Bemühens, die innerhalb der Bürokratie gesammelten und analysierten

415 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.395, 579.

416 Siehe etwa Frankel, Joseph: The Making of Foreign Policy. London u.a., 1963, S.51.

417 Siehe hierzu allerdings Fulbright, a.a.O., S.52f, wo er den Ausschluß des Kongresses aus dem Entscheidungsprozeß beklagt. Siehe auch Kapitel B, S.116.

Nachrichten auf einem effizienten Routineweg der Führungsspitze als Entscheidungseinheit zu übermitteln. Zwar hat Präsident Kennedy in der Erkenntnis dieser Sachlage versucht, den Dienstweg zu umgehen,⁴¹⁸ hat aber dabei nicht beachtet, daß er damit ein Wesensmerkmal der Bürokratie, nämlich die Kontinuität, die Standardisierung der Behandlung vieler Fälle, verletzte.⁴¹⁹

Allerdings kann man nicht alle Mängel der Zusammenarbeit zwischen Bürokratie und Regierung oder der interministeriellen Zusammenarbeit dem Regierungsstil kennedys anlasten. Beides hat es schon vorher gegeben und hat etwa zur Gründung des Nationalen Sicherheitsrates unter Präsident Truman und seiner ausgeklügelten Organisierung unter Eisenhower geführt. Auch vor Kennedy gab es bereits außenpolitische Aktivitäten einzelner Dienststellen, die im Widerspruch zur amtlichen Politik standen,⁴²⁰ oder offensichtlichen Mangel an Koordination.⁴²¹ Das Grundproblem hierfür dürfte eher in der Bestimmung des Präsidenten zum letztlich alleinigen Entscheidungsträger liegen, die schon aus physischen Gründen - und die Außenpolitik ist ja nur ein Teil des Arbeitsbereiches des Präsidenten - unmöglich zu erfüllen ist. Ohne mit den Kompetenzen wirkliche Verantwortung delegieren zu können, muß sich der Präsident zwangsläufig auf eine relativ geringe Zahl von Entscheidungen beschränken, die nicht durch die alltägliche Routine gelöst und daher von der Bürokratie abgegeben werden. Während sich also das Weiße Haus vorwiegend mit Krisenbewältigung beschäftigt, muß sich der Minister, der von der Verfassungs-

418 Siehe etwa das Interview mit Edmund A. Gullion; Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.579f.

419 Siehe hierzu etwa Etzioni Amitai: Soziologie der Organisationen. München, 1967, S.87f.

420 Ich erinnere beispielsweise an die Laospolitik Eisenhowers kurz vor Ende seiner Amtszeit. Siehe Teil III, Kapitel B, Abschnitt 2.

421 Siehe etwa Eisenhowers gemeinsame Erklärung mit dem marokkanischen König, in der er das Selbstbestimmungsrecht der nordafrikanischen Völker betont, und die gleichzeitige Gewährung eines Kredites für Frankreich zur Bekämpfung der Aufständischen in Frankreich. Krippendorff, a.a.O., S.160, Fußnote 420.

norm her kaum ohne Anweisung des Präsidenten politisch
initiativ werden kann, auf die Verwaltung des widerspen-
stigen und feindlich gesinnten Beamtenapparates beschrän-
ken.

II DER AUSSERE RAHMEN

A DIE WELTLAGE¹

Die amerikanische Außenpolitik unter John F. Kennedy war angesichts der Machtlage in der Welt unvermeidlich von den amerikanischen-sowjetischen Beziehungen geprägt - so sehr, daß man dieses Kapitel auch mit dem entsprechenden Titel versehen könnte. Deshalb hat es wenig Sinn, einen einzelnen Abschnitt dieser Frage zu widmen; vielmehr werden praktisch alle außenpolitischen Bewegungen der Vereinigten Staaten unter diesem Aspekt betrachtet.

Diese sowjetisch-amerikanischen Beziehungen hatten für Kennedy und seine Regierung recht verheißungsvoll begonnen. Von vielversprechenden Verbindungen zweier Mitglieder des Kennedy-Stabes mit Kreisen der sowjetischen Führung erwartete man sich eine wesentliche Verbesserung der Atmosphäre zwischen Washington und Moskau, die noch gesteigert wurde durch die Erinnerung, daß der sowjetische Ministerpräsident Chruschtschow die gescheiterte Pariser Gipfelkonferenz von 1960 mit den Worten verlassen hatte, er werde auf den neuen amerikanischen Präsidenten warten, von dem er mehr Entspannungsbereitschaft erhoffe als von Eisenhower. Die Wahl Kennedys zum Präsidenten war von der sowjetischen Presse einhellig als Gelegenheit für einen neuen, hoffnungsvollen Beginn in den

¹ Wenn die amerikanische Politik gegenüber Laos und Vietnam in eigenen Kapiteln und Teilen dargestellt wird, so ist dies rein arbeitstechnisch bedingt und soll nicht bedeuten, daß beide auf der weltpolitischen Bühne den gleichen und alle anderen Ereignisse überschattenden Rang eingenommen hätten. Laos war zwar eine der großen außenpolitischen Krisen der Kennedy-Ära, aber Vietnam spielte demgegenüber eine relativ untergeordnete Rolle. Diese Feststellung wiederum will nicht implizieren, daß Laos das größere Gewicht beigemessen worden ist; es kommt vielmehr die Absicht zum Vorschein, durch die Neutralisierung von Laos einen Flankenschutz für den Hauptkriegsschauplatz in Südvietnam zu schaffen. Es wird den betreffenden Abschnitten überlassen bleiben, darzustellen, inwieweit diese Vorstellung konsequent verfolgt wurde.

amerikanischen Beziehungen zur Sowjetunion begrüßt worden, und Ministerpräsident Chruschtschow hatte sofort eine Gipfelkonferenz zur Bereinigung brennender Fragen wie der Berlins oder der Abrüstung vorgeschlagen.² Als die Sowjets Anfang 1961 zwei amerikanische Flieger herausgaben, die im Vorjahr mit einem Bomber der Strategischen Luftflotte über dem Beringmeer abgeschossen worden waren, betonte Chruschtschow dem amerikanischen Botschafter in Moskau, Llewellyn Thompson, gegenüber, er habe mit diesem Schritt bis zu Kennedys Amtsantritt gewartet, um nicht die Republikaner davon profitieren zu lassen.³ Dieses gute Verhältnis hat aber nicht sehr lange vorgehalten. Victor Lasky glaubt aus den Reaktionen beider Politiker nach ihrer Rückkehr aus Wien schließen zu können, daß Kennedy dort eine Niederlage hat einstecken müssen.⁴ Auch Kennedy selbst hat sich nicht optimistisch zum Ausgang der Gespräche geäußert,⁵ und Richard P. Stebbins meint, der neue amerikanische Präsident habe wohl keinen großen Eindruck auf Chruschtschow gemacht: angesichts eines angeschlagenen internationalen Prestiges nach der von den USA unterstützten mißglückten Invasion von Castro-Gegnern an der kubanischen Schweinebucht, die erst eineinhalb Monate zurücklag, ist das nicht erstaunlich.⁶

2 Stebbins, Richard P. (Hsg.): The United States in World Affairs 1961; New York, 1962, S.292; Congress and the Nation, Washington, 1965, S.41

3 Schlesinger, Arthur M.: Die tausend Tage Kennedys, München, 1968, S.263

4 Lasky, Victor: J.F.K. The Man and the Myth. New York (1963), S.572

5 Schlesinger, a.a.O., S.332f. Dies wird unterstrichen durch die Bitte Kennedys an den Kongreß um zusätzliche 3,5 Millionen Dollar, vor allem zur Verstärkung der NATO-Truppen. Siehe Congress and the Nation, S.41.

6 In seinem Wahlkampf hatte Kennedy durch sein Auftreten, seine Forderungen und Vorstellungen "in Amerika und im Ausland" (Congress and the Nation, S.41) große Hoffnungen geweckt, die durch die Ereignisse in der Schweinebucht jäh zerstört schienen. Schlesinger berichtet: "Die Reaktionen im Ausland waren heftiger als im eigenen Land." (a.a.O., S.254f) Der sowjetische Außenminister Gromyko berichtet, Kennedy habe sich zur Zeit der Wiener Gespräche "noch nicht von dem Fiasko auf Kuba erholt". Siehe Gromyko, Anatoli A.: Die 1036 Tage des Präsidenten Kennedy. (Ost-) Berlin, 1970

1. Die Volksrepublik China

Über die Gründe für dieses weithin unerwartete Entgegenkommen der Sowjets gegenüber der Regierung Kennedy ist viel gerätselt worden; häufig wurde vermutet, sie sei der größeren Toleranz und Gelassenheit Kennedys dem Kommunismus gegenüber zuzuschreiben, seiner größeren Sachlichkeit, verglichen mit seinem Konkurrenten Nixon. Arthur Schlesinger berichtet, man habe während des Präsidentschaftswahlkampfes Moskau den Hinweis geben müssen, sich über Kennedy ebenso kritisch zu äußern wie über Nixon, weil eine Unterstützung Kennedys aus der UdSSR ein schweres Handikap gewesen wäre.⁷ Andere Vermutungen gehen dahin, daß für die Sowjetunion ein junger und unerfahrener amerikanischer Präsident als oberster Entscheidungsträger vorteilhaft gewesen wäre. Nie aber wurde damals die Möglichkeit in Betracht gezogen, daß Spannungen zwischen Moskau und Peking der Grund für die sowjetische Haltung gewesen sein könnten, die laut Harold Hinton erstmals am 22. April 1960 zutagegetreten sind.⁸

Die Volksrepublik China legte dem neuen Präsidenten gegenüber schnell eine außerordentlich feindselige Haltung an den Tag. Nicht erst seit 1962 glaubten die Chinesen, daß Kennedy "böartiger, arglistiger und ein größerer Abenteurer als sein Vorgänger"⁹ sei. Einer der Gründe hierfür dürfte die Enttäuschung über die klaren Absichten der neuen Regierung gewesen sein, die Politik der Isolierung Pekings fortzusetzen.¹⁰

7 Schlesinger, a.a.O., S.133

8 Hinton, Harold C.: Communist China in World Politics. Boston, (1966), S.130ff

9 "Rote Fahne", 27.4.1962, nach einer Serie amerikanischer Atomversuche im Pazifik. Hinweis siehe Facts on File, 1962, S.137 B2.

10 Vor dem außenpolitischen Senatsausschuß hatten alle designierten hohen Beamten der neuen Regierung im State Department die Aufnahme normaler Beziehungen zu Peking ausgeschlossen, waren aber zu der Erkenntnis gelangt, daß die Volksrepublik China "eine nicht zu ignorierende Tatsache" sei (Rusk am 12.1.1961), und man "der Möglichkeit ins Auge sehen" müsse, daß sie in die UN kommen könne (Stevenson am 18.1.1961). Siehe ebd., 1961, S.24 F3-25 A1, 62 B1

Kennedy selbst nannte das kommunistische China in seiner ersten Botschaft zur Lage der Union "eines der beiden Haupthindernisse"¹¹ auf dem Weg zum Weltfrieden, nachdem er sie fünf Tage zuvor einer "kriegerischen Haltung"¹² bezichtigt hatte.

Die Bemühungen Kennedys um eine Entspannung der Beziehungen zwischen Peking und Washington begannen mit einer Enttäuschung. Die Volksrepublik China wies sein Angebot zur Versorgung des an Nahrungsmittelknappheit leidenden Landes mit Lebensmitteln brüsk zurück, das der neue Präsident wenige Tage nach seinem Amtsantritt unterbreitet hatte, und das 103. Warschauer Botschaftergespräch endete mit einem schrillen Mißklang, als der chinesische Botschafter Wang Ping-nan die amerikanischen Vorschläge zum Austausch von Journalisten, der Entlassung amerikanischer Kriegsgefangener in China und der Entspannung zwischen beiden Staaten ungewöhnlich schroff und ungewöhnlich endgültig zurückwies, wie Kenneth T. Young bemerkte.¹³ Peking hatte damals die Formel aufgestellt, daß "über nichts verhandelt werden könne, so lange die Vereinigten Staaten ihre Streitkräfte nicht aus Formosa zurückzögen",¹⁴ und mit dieser Formel wurden seit diesem Gespräch alle Vorschläge, Einigungsbestrebungen und Versuche zur Klimaverbesserung durch die amerikanische Seite zunichtegemacht.

Die Warschauer Botschaftergespräche, die Kennedy einmal als "reine Formsache und nichts Substantielles"¹⁵ bezeichnet hatte, verloren seitdem an Bedeutung als Verhandlungsgrundlage und wurden zum Forum gegenseitiger Anklagen und polemischer Propagandareden. Immerhin dienten sie als Kanal für vertrauliche Mitteilungen: 1961 deutete der Pekingener Vertreter in Warschau an, daß die Volksrepublik China - entgegen amerikanischer Annahmen - nichts gegen ein neutrales Laos einzuwenden habe, und 1962 gaben die USA der Regierung in Peking auf die gleiche Weise zu verstehen, daß sie militä-

11 Congressional Record, Bd.107, S.1362

12 Lerman, Allen H. und Harold W. Chase (Hsg): Kennedy and the Press. The News Conferences. New York, 1965, S.36

13 Young, Kenneth T.: Negotiating With the Chinese Communists. New York u.a. (1968)

14 Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy 1945-1967. Washington, 1968, S.103

15 Young, a.a.O., S.19

rische Aktionen Taiwans gegen das Festland nicht unterstützen würden - eine Wink, der wohl mit dazu beitrug, eine im Entstehen begriffene dritte Taiwankrise bereits im Keim zu ersticken.¹⁶

Der sino-sowjetische Konflikt muß der Regierung Kennedy von Beginn ihrer Amtsperiode an bekannt gewesen sein; in einem Interview mit Edgar Snow gab der Ministerpräsident der Volksrepublik China, Tschu En-lai, zu, das es Meinungsverschiedenheiten zwischen seinem Land und der UdSSR gebe.¹⁷ Der Journalist Edward Crankshaw meldete, dieser Konflikt sei mit Sicherheit tiefer als von den meisten westlichen Beobachtern angenommen.¹⁸ Die New York Times berichtete am 20. September 1962, daß der Handel zwischen der UdSSR und der Volksrepublik China auf den Stand von 1951 gefallen sei und sprach die Vermutung aus, daß dies durch die sowjetische Forderung nach Rückzahlung der chinesischen Handelsschulden verursacht worden sei, und eine Woche später meldete sie die Schließung einiger sowjetischer Konsulate auf dem chinesischen Festland.¹⁹

Der offene Ausbruch von Streitigkeiten zwischen Moskau und Peking fand nach der kubanischen Raketenkrise statt, als China die UdSSR beschuldigte, sich dem amerikanischen Druck gebeugt und so den Marxismus verraten zu haben.²⁰ Die sowjetische Antwort fiel nicht weniger heftig aus; China wurde bezichtigt, einen atomaren Weltkrieg heraufbeschwören zu wollen, und gefragt, warum es noch koloniale Reste auf seinem Territorium wie Hongkong und Macao dulde.²¹

Dieser Disput wurde von der Regierung Kennedy zunächst bestenfalls registriert; bis mindestens Anfang 1962 erbte und akzeptierte die neue Administration "einen monolithi-

16 Hinweis hierauf siehe etwa Young, a.a.O., S.17.

17 Look, 31.1.1961

18 New York Herald Tribune, 19.2.1961

19 New York Times, 26.9.1962

20 Congress and the Nation, S.42; Christian Science Monitor, 17.11.1962.

21 Congressional Quarterly, a.a.O., S.117f

schen Begriff des kommunistischen Blocks"²² und ignorierte den Nationalismus in vielen kommunistischen Ländern. Vor allem wurde er stets als ideologischer, kaum als politischer Streit empfunden; Außenminister Rusk erklärte am 22. Januar 1962 in einem Interview: "Wir sollten ... nicht annehmen, daß diese Meinungsverschiedenheiten gegenwärtig für uns erfreulich wären, weil dieser Streit in Wirklichkeit darum geht, wie die Weltrevolution des Kommunismus, wie sie sie sehen, am besten vorangetrieben werden kann ... Ihr Streit geht über die verschiedenen Wege, die diesen Zielen (der Weltrevolution) dienen".²³ Diese Ansicht bestätigte Rusk noch einmal in einem Fernsehinterview am 28. November 1962, als er den sino-sowjetischen Konflikt als "Streit um die Technik" der Weltrevolution charakterisierte, in dem China zu den "primitiveren Aspekten des Leninismus" zurückgekehrt sei.²⁴ Verteidigungsminister McNamara erwähnte in einer Rede über die NATO an der Universität von Michigan "den sino-sowjetischen Drang nach der Weltherrschaft",²⁵ und auch Kennedy selbst sprach vom "kommunistischen Block"²⁶ oder vom "sino-sowjetischen Block".²⁷ Roger Hilsman, damals Chef des Bureau of Intelligence and Research, Geheimdienst des State Department, erklärte zwar in einer Rede, der Antagonismus zwischen Moskau und Peking sitze "so tief, daß wir keine echte Entspannung des Streites sehen können, mindestens so lange Mao und Chruschtschow die Macht in Händen halten".²⁸ Und Walt W. Rostow, Chef des politischen Planungsrates im Außenministerium, nannte, wiewohl den Konflikt erkennend, in den Beispielen Dritte Welt im Allgemeinen und Vietnam im Besonderen stets den Kommunismus als Ganzes als den zu bekämpfenden Gegner.²⁹

22 Atlantic Monthly, April 1968, How Could Vietnam Happen?, S.48.

23 Department of State Bulletin, 12.2.1962, S.241.

24 ebd., 17.12.1962, S.915

25 ebd., 9.7.1962, S.65

26 ebd., 5.11.1962, S.703

27 ebd., 25.12.1961, S.1039

28 ebd., 26.11.1962, S.811

29 ebd., 16.4.1962, S.625-631. Die amerikanische Haltung zum sino-sowjetischen Konflikt wurde in einer Fernsehsendung am 8.2.1963 mit Außenminister Rusk, Deputy Under Secre-

Der indisch-chinesische Grenzkrieg von 1962 fand die USA auf indischer Seite; Präsident Kennedy bezeichnete ihn als "weiteres Beispiel bewaffneter Aggression durch das kommunistische China", daß es von der "lagranten Verletzung der territorialen Integrität seiner Nachbarn"³⁰ abzuhalten gelte. Wie Großbritannien erklären sich die USA am 29. Oktober 1962 auf dringende Bitten der indischen Regierung zur Entsendung von Waffen und einigen Luftwaffeneinheiten bereit,³¹ und auch der Einsatz von Truppen wurde im Weißen Haus offenbar in Erwägung gezogen.³² Der Krieg zwischen Indien und China war von den USA nicht ohne Freude zur Kenntnis genommen worden; er konnte als Gelegenheit zur Verbesserung der spätestens seit dem indischen Einmarsch in Angola stark abgekühlten Beziehungen zwischen Washington und Neu Dehli genutzt werden, und nahm den USA einen Teil ihrer Besorgnis über die guten indischen Beziehungen zur Sowjetunion.³³

Obwohl im Zusammenhang mit dem sino-sowjetischen Konflikt als der gefährlichere Feind der Vereinigten Staaten hingestellt, scheint sich die Regierung Kennedy nicht allzu ernsthaft um einen Ausgleich mit Peking oder wenigstens den Beginn dazu bemüht zu haben. Zwar erklärt der Präsident vor seiner Abreise aus Paris zu seiner Unterredung mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten in Wien auf einer Pressekonferenz, er wolle, daß Frieden zwischen den beiden Völkern bestehe,³⁴ aber außer dem zaghaften Angebot von Nahrungsmitteln aus dem ohnehin stark ideologisierten "Food-for-Peace"-Programm und dem Vorschlag einer generellen Annäherung durch seinen Botschafter in Warschau unternahm er

tary of State for Political Affairs, dem Chef des INR Roger Hilsman und verschiedenen Fachleuten für den Fernen Osten ausführlich erläutert. Siehe ebd., 25.2.1963, S.271-283.

30 ebd., 19.11.1962, S.783 f.

31 Lerman/ Chase, Kennedy and the Press, a.a.O., S.332

32 Kennedy auf einer Pressekonferenz am 20.11.1962; siehe ebd., S.335.

33 Siehe hierzu etwa Schlesinger, a.a.O., S.464

34 Congressional Quarterly, a.a.O., S.104

nichts, was die amerikanische Chinapolitik während der ganzen fünfziger Jahre hätte ändern können, die George Kennan so beschreibt: "... die Verteufelung des kommunistischen China ... als dem Herd alles Bösen in der Weltpolitik; die Denunziation von Amerikanern, denen die Schuld für das ganze Unheil in die Schuhe geschoben wurde; die Treue der Verzweiflung gegenüber dem Regime auf Taiwan, diesem letzten Symbol des unwirklichen China, an das man einst geglaubt und an das so viele amerikanische Hoffnungen gekettet waren."³⁵

Kennedy hätte auch eine große Anzahl von Widerständen innerhalb der USA überwinden müssen, bevor er eine Änderung der amerikanischen Haltung gegenüber dem kommunistischen China hätte erreichen können - gerade er, das Symbol der Liberalen, dem jede Nachgiebigkeit sofort als Schwäche und Beschwichtigung ausgelegt worden wäre, gerade in einer Zeit, in der der McCarthyismus noch nicht vergessen, der "Sputnik"-Schock kaum überwunden, die Angst vor einem atomar bewaffneten China in der Entwicklung war. Dieser Widerstand artikuliert sich sehr schnell: Schon einen Monat nach Kennedys Amtsantritt wandte sich das "Komitee der einen Million" gegen die Aufnahme der Volksrepublik China in die UN und gegen ihre Anerkennung durch die USA.³⁶ Zu den Unterzeichnern des Aufrufes gehörten 54 Senatoren und 285 Repräsentanten, mehr als die Hälfte der Mitglieder des außenpolitischen Senatsausschusses, unter ihnen Vorsitzender Fulbright und Mike Mansfield, sowie der "Einpeitscher" der Demokraten im Senat, Hubert Humphrey. Am 3. Mai 1961 brachte der Minderheitsführer im Senat, Everett Dirksen, eine Resolution gegen die UN-Mitgliederschaft und diplomatische Anerkennung der Volksrepublik China durch die USA ein, die unter anderem von Mehrheitenführer Mansfield unterstützt wurde.³⁷ Am 28.

³⁵ George Kennan in der "Zeit" Nr.7/1972, S.3

³⁶ Washington Post, 20.2.1961

³⁷ Congressional Quarterly, a.a.O., S.104

Juli des selben Jahres verabschiedete der Senat ohne Gegenstimme eine Resolution, die, über die alten Forderungen hinausgehend, die amerikanische "Entschlossenheit (betonte), China aus den Vereinten Nationen herauszuhalten" sowie Nationalchina als einzigen Vertreter des chinesischen Volkes bezeichnete.³⁸

Zwei weitere, eng miteinander verkettete Gründe hätten ein chinesisch-amerikanisches Rapprochement unter Kennedy ebenfalls stark behindert: Im Abschnitt über das State Department im Teil II dieser Arbeit ist ausgeführt, warum und in welchem Grad sich das Außenministerium im Allgemeinen und seine Fernostabteilung im Besonderen nur schwer von einer einmal eingeschlagenen außenpolitischen Richtung trennen konnte. Es kam hinzu, daß Kennedy im Bemühen um eine verlässliche und vertraute Umgebung seinem Stab Kompetenzen verlieh, die er zuvor insbesondere dem Nationalen Sicherheitsrat und dem Außenministerium entzogen hatte. Diese in sich geschlossene Gruppe, in der Regel nicht gut auf die Bürokratie zu sprechen,³⁹ entfernte sich durch die von der Bürokratie verschiedene Loyalitätsverhältnisse und ihren Wunsch, unter Umgehung des Regierungsapparates schnellere und genauere Informationen zu erhalten, immer weiter von den täglichen Entscheidungsprozessen in der Administration. Das Selbstvertrauen Kennedys war zu groß, um ihn erkennen zu lassen, daß er so keine wirklichen Änderungen der Politik herbeiführen konnte; auch und gerade nicht gegenüber der Volksrepublik China: In seinem Nominierungskampf für die Präsidentschaftswahl von 1968 erklärte Senator Eugene McCarthy, die Regierung Kennedy habe nichts geändert und nichts reformiert, außer etwas neuer Sprache und neuer Rhetorik.⁴⁰

38 ebd., S.105

39 Vergleiche hierzu etwa Schlesinger, a.a.O., besonders S.576-580; Sorensen, Kennedy; Interview mit Lee C. White.

40 Rampart, 10.8.1968, S.60

2. Die Abrüstung

David Horowitz schließt aus den Worten und Taten Kennedys, daß der 35. Präsident während seiner Amtszeit eigentlich nie ernsthaft die Abrüstung gewollt hat.⁴¹ Immerhin ist in seiner Amtszeit der Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser unter Dach und Fach gebracht worden, und der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen hat in den Jahren seiner Regierung wichtige Impulse erfahren.

Auf der anderen Seite entschloß sich Kennedy zum zügigen Ausbau des amerikanischen Raketenarsenals, obwohl sich die "Raketenlücke" eines von Kennedys Wahlkampfthemen, sehr schnell als Fiktion herausgestellt hat⁴² - es ist relativ irrelevant, ob es sich dabei um eine bewußte Täuschung oder einen tatsächlichen Irrtum handelte. Ab Ende Mai begann er seine Kampagne zum Ausbau der Verteidigungskraft der Vereinigten Staaten und bat den Kongreß mehrmals kurz hintereinander um zusätzliche Mittel in einer Höhe von insgesamt 7 Milliarden Dollar, die zum Teil auch für den Erwerb neuer Atomwaffen bestimmt war;⁴³ der stellvertretende Verteidigungsminister Roswell L. Gilpatric konnte am 21. Oktober 1961 feststellen: "Die Zerstörungskraft, welche die Vereinigten Staaten zum Tragen bringen könnten, selbst nach einem sowjetischen Überraschungsangriff auf unsere Streitkräfte, wäre so groß wie - vielleicht größer als - die gesamte unzerstörte Kraft durch welche der Feind mit einem ersten Schlag gegen die Vereinigten Staaten drohen kann. Kurz, wir haben eine Fähigkeit zum zweiten Schlag, die mindestens so groß ist wie das, was die Sowjets beim ersten

41 Horowitz, David: The Free World Colossus. New York (1965); besonders Kpt.23, Tipping the Balance of Power

42 Siehe hierzu etwa Schlesinger, a.a.O., S.277f; Kaufman, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964, S.30,46f

43 Department of State Bulletin, 12.6.1961, S.935; 11.9.1961, S.458; Congress and the Nation, a.a.O., S.311f

Schlag bringen können. Deshalb sind wir überzeugt, daß die Sowjets keinen größeren nuklearen Konflikt provozieren werden."⁴⁴

Wenn Präsident Kennedy sich entgegen dem Urteil Horowitzens tatsächlich ernsthaft mit dem Gedanken der Abrüstung befaßt hat, so gab er dennoch der nationalen Sicherheit der USA jederzeit eindeutige Priorität. McNamara gab 1969 zu, daß die amerikanische militärische Überlegenheit gegenüber der Sowjetunion während seiner Amtszeit im Pentagon "größer als geplant"⁴⁵ war: "Da wir keine Gewißheit über die sowjetische Intentionen hatten - wir wußten nicht, ob sie ihr (Atomschlags-)Potential nicht erheblich verstärken würden -, mußten wir uns gegen eine solche Eventualität absichern, indem wir unsere eigenen Minuteman- und Polaris-Verbände wesentlich vergrößerten. So kam es, daß wir im Zuge der Schutzmaßnahmen gegen eine - damals nur theoretisch mögliche - sowjetische Kräfteballung Entscheidungen trafen, die unsere derzeitige Überlegenheit in der Anzahl der Sprengköpfe und der verfügbaren Megatonnen zur Folge hatten... Ich sage nicht, daß unsere Entscheidung im Jahre 1961 ungerechtfertigt war. Ich sage, daß sie durch einen Mangel an präzisen Informationen bedingt wurde."⁴⁶

Wie die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten am besten gewahrt wurde, darüber gibt ebenfalls McNamara Auskunft: "Wir werden es nicht zulassen, daß uns die Sowjets überflügeln"⁴⁷. Das bedeutet, die Regierung Kennedy nahm als Voraussetzung, daß die Sowjetunion eine militärische Übermacht der Vereinigten Staaten hinnehmen würde. Um mit Henry Kissinger zu sprechen: Die Vereinigten Staaten strebten

44 Zitat dieser Rede bei U. Alexis Johnson; siehe ebd., 12. 2.1962, S.345. Datum der Rede Gilpatrics aus Horowitz, The Free World Colossus, a.a.O., S.369

45 McNamara im Spiegel Nr. 15/1969, "Überlegenheit größer als geplant", S.130.

46 ebd., S.130-134

47 ebd., S.134

unter Kennedy nach einer größeren als der relativen Sicherheit, die, von allen Staaten geteilt, erst die Stabilität der internationalen Konstellation ausmacht.⁴⁸

McNamara erkennt an, daß diese Entscheidung der Regierung Kennedy, den Grad der amerikanischen nationalen Sicherheit auf Kosten der sowjetischen zu erhöhen, "letzten Endes nicht ohne Auswirkung auf die künftige nuklearen Planungen der Sowjet-Union bleiben"⁴⁹ konnte. Der Präsident, meint Horowitz, war sich über das "provokative Aussehen dieser Verstärkung"⁵⁰ wohl bewußt: Mehrfach betonte er, daß die USA auf keinen Fall einen atomaren Erstschlag führen würden.⁵¹

Die Abrüstungsbemühungen auf internationaler Ebene, an denen die Vereinigten Staaten beteiligt waren, liefen auf zwei Ebenen ab: Die Genfer Abrüstungskonferenz mit 18 Teilnehmerstaaten sah ihre Hauptaufgabe in der Suche nach Übereinstimmung über eine "allgemeine und vollständig Abrüstung"⁵²

48 Kissinger, Henry A.: *Großmacht Diplomatie*. Düsseldorf, 1962, S.16.

49 McNamara im Spiegel Nr. 15/1969, S.134. Schlesinger merkt an, daß bei einer internationalen Konferenz von Atomwissenschaftlern über Fragen der Abrüstung Walt W. Rostow und Jerome B. Wiesner, beide später Berater im Weißen Haus, einen Zusammenstoß mit Walerie W. Kusnetzow vom sowjetischen Außenministerium gehabt hätten, weil dieser "noch nicht in die höhere Mathematik der Abschreckung eingeweiht" gewesen sei, als er die Erklärung der beiden Amerikaner, die Verstärkung der amerikanischen Verteidigungsbereitschaft diene dem Frieden, schroff abgewiesen habe. Siehe hierzu Schlesinger, a.a.O., S.263.

50 Horowitz, a.a.O., S.364.

51 In diesem Zusammenhang weise ich auf eine Meldung von Stewart J. Alsop hin, in der es heißt, die Regierung Kennedy habe die Doktrin, nicht als erstes Land Atomwaffen anzuwenden, für gewisse Umstände aufgegeben. Beispielsweise halte es das Weiße Haus für denkbar, einen massiven konventionellen Angriff kommunistischer Truppen gegen Westeuropa mit taktischen Atomwaffen abzuwehren. Siehe Saturday Evening Post, 27.3.1962.

52 Einen Überblick über die Abrüstungsbemühungen während der Kennedy-Ära siehe Stebbins, Richard P.: *The United States in World Affairs 1962*. New York, 1963, Kpt.9, 10.

Ebenfalls in Genf trafen sich schon seit 1958 Vertreter aus der UdSSR, den USA und Großbritannien zu Gesprächen über die Frage des Verbotes von Kernwaffenversuchen. Die 18-Mächte-Konferenz, auf deren Tagesordnung dieses Thema ebenfalls stand, übertrug ihre Lösung Anfang 1962 einem Unterausschuß aus der Sowjetunion, den USA und Großbritannien - also jenen drei Staaten, von denen dieses Problem schon jahrelang diskutiert wurde.

In allen drei Gremien verliefen die Gespräche äußerst schleppend und stets am Rande des Abbruches. Die Amerikaner, deren Delegation von David Bruce geführt wurde, einem der in Aussicht genommenen Kandidaten für das Amt des Außenministers, warfen den Sowjets vor, "nichts Konstruktives"⁵³ zu den Verhandlungen beizutragen, während diese den USA vorhielten, sie wollten auf dem Weg über Abrüstungsverhandlungen und ein Verbot von Kernwaffenversuchen die Kontrolle über die sowjetische Rüstung erreichen.⁵⁴ Der sowjetische Vorschlag eines bedingungslosen auf keinen Kontrollen unterworfenen Verbots von Atomversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser und eines kontrollierten Versuchsverbotes unter der Erde erschien den Amerikanern ebenso unannehmbar wie das Programm einer allgemeinen Abrüstung, das 1961 sogar die Billigung der UN-Mitglieder erfahren hatte.

Im Allgemeinen wird die Wiederaufnahme der amerikanischen Atomversuche als Antwort auf die sowjetische Ankündigung vom 30. August 1961, ihrerseits Nukleartests durchzuführen, dargestellt, die Präsident Kennedy schwer gefallen sei, aber sich als einzige Alternative dargeboten habe. Kennedy erklärte auf einer Pressekonferenz am 30.8.1961, als er die Wiederaufnahme ankündigte: "Wir hatten keine andere Wahl."⁵⁵

⁵³ ebd., S.90

⁵⁴ Die sowjetische Haltung zu den Abrüstungsverhandlungen ist dargestellt bei Gromyko, Die 1036 Tage des Präsidenten Kennedy, a.a.O., S.230ff

⁵⁵ Congressional Quarterly, a.a.O., S.107

Edgar E. Robinson meint,⁵⁶ er habe dem Drängen der Militärs und der Wissenschaftler der Atomenergiebehörde erst nach dem sowjetischen Schritt nachgegeben. Allerdings schrieb Hans Bethe, einer der wissenschaftlichen Berater des Präsidenten, im Februar vor dem Kongreß den sowjetischen Versuchen defensiven Charakter zu: "Der größte Teil ihrer Versuchsserien könnte deshalb die Kriegsgefahr eher vermindert als vergrößert haben".⁵⁷ Auch Verteidigungsminister McNamara hat möglicherweise Zweifel an der Notwendigkeit der neuen amerikanischen Versuche gehabt.⁵⁸ Und als Präsident Kennedy am 2. Mai 1962 die Wiederaufnahme von Versuchen mit Atomsprengkörpern in der Luft ankündigte, räumte er ein: "Viele ihrer (der Sowjets) Versuche zielten auf eine Verbesserung ihrer Raketenabwehr." ⁵⁹ Er betonte ... Die Versuche im letzten Herbst haben in und durch sich selbst der Sowjetunion keine Überlegenheit in der Atom-Macht verliehen... (Aber) ich muß ihnen in aller Offenheit berichten, daß weitere sowjetische (Versuchs-) Serien die Sowjetunion ohne weiteren westlichen Fortschritt wohl mit einer so mächtigen nuklearen Angriffs- und Verteidigungskapazität versehen könnten, daß dies aggressive Pläne fördern könnte."⁶⁰

Die Bedeutung des Moskauer Vertrages über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser, der am 31. Juli 1963 unterzeichnet wurde, sollte zwar nicht überschätzt werden, aber immerhin hatte der von der 18-Mächte-Konferenz über die allgemeine Abrüstung bestimmte Ausschuß zur Begrenzung der Kernwaffentests sein Ziel erreicht, und Präsident Kennedy faßte ihn in seiner Rede vor der UN-Vollversammlung am 20. September 1963 als Teil der allgemein zur Entspannung neigenden internationalen Lage auf.⁶¹

56 Robinson, Edgar E., et al.: Powers of the President in Foreign Affairs 1945-1965. San Francisco (1966)

57 Congressional Record, Bd. 108, S.1450

58 Siehe hierzu Gromyko, a.a.O.

59 Department of State Bulletin, 19.3.1962, S.444

60 ebd., S.445

61 Siehe hierzu Stebbins, a.a.O., 1963, Kpt.52. Vertragstext siehe Department of State Bulletin, 12.8.1963, S.239f.

Für die Volksrepublik China war der Vertrag über das Atomtestverbot erstmals Anlaß zu der Beschuldigung, die Sowjetunion habe sich mit den USA gegen Peking verbündet.⁶² Peking sah in ihm und in der sowjetischen Teilnahme an ihm einen Verrat am Sozialismus und am sowjetischen Volk. Der sino-sowjetische Konflikt, in der kubanischen Raketenkrise voll ausgebrochen, bot damit die ersten Anzeichen einer Entwicklung, der die UdSSR näher an die USA heranführte als an das kommunistische China. Die Regierung in Peking sah ihre Befürchtungen bestätigt durch die Zulassung des taiwanesischen Beitritts zu dem Vertrag Ende August 1963,⁶³ gegen den die Sowjetunion mit sechstägiger Verspätung in Washington protestierte.

Kennedy war davon überzeugt, daß die Volksrepublik China an einem Abrüstungsabkommen beteiligt werden müsse. In einer Pressekonferenz am 14. Februar 1962 erklärte er, in einem solchen Vertrag müsse Peking beitreten, bevor seine Regierung "in der Lage sei, irgendein Vertrauen"⁶⁴ in eine Übereinkunft dieser Art zu setzen. Gleichzeitig wandte er sich jedoch gegen alle chinesischen Vorschläge, in denen die vollständige Abrüstung und das Verbot aller Kernwaffen gefordert und als Zwischenlösung die Schaffung mehrere atomwaffenfreier Zonen auf der Welt angeregt wurde. Im Gegenteil; trotz dieser Vorschläge sah er in der Volksrepublik China noch immer einer der Hauptgefahrenpunkte des internationalen Systems: Einen Tag nach entsprechenden chinesischen Angeboten erklärte er, wenn die Regierung in Peking ihre aggressive Politik weiter verfolge, werde das Land mit seinen 700 Millionen Einwohnern und seinen Kernwaffen in den siebziger Jahren eine Bedrohung für die USA und "eine gefährlichere Lage (erzeugen) als jede andere, der wir seit dem Zweiten Weltkrieg gegenübergestanden sind".⁶⁵

62 Congressional Quarterly, a.a.O., S.125

63 ebd., S.126f

64 Chase/Lerman, Kennedy and the Press, a.a.O., S.185

65 ebd., S.471

3. Europa

Berlin war nicht das einzige Problem, dem sich Kennedy in Europa konfrontiert sah, wenn ihm auch ein entschlossener Chruschtschow in Wien gegenüber saß, der meinte, wenn ein separater Friedensvertrag Moskaus mit der DDR unter Erlöschung aller westalliierten Rechte in Berlin für die Vereinigten Staaten ein casus belli sei, "dann ist das ihr Problem".⁶⁶ Um die Stadt hatte es relativ ruhig ausgesehen, als Präsident Kennedy sein Amt antrat, aber der Bau der Mauer in der geteilten Stadt warf schon lange seine Schatten voraus: Die Mobilisierung von Reservisten, die Kennedy ab Mai vom Kongreß erbat, begründete er mit der Erwartung einer Zuspitzung der Lage um Berlin. Am 13. August 1961, als die Mauer gebaut wurde, verurteilte dies zwar die amerikanische Regierung als "Verletzung des Viermächte-Status Berlins ... (und) direkten Gegensatz zur Viermächte-Vereinbarung",⁶⁷ wurden 1 500 amerikanische Soldaten über die Autobahn nach Berlin verlegt und Vizepräsident Johnson an den Krisenherd entsandt, aber Kennedy entschloß sich nach einigem Zögern, dem Drängen nach Einsatz alliierter Truppen zu widerstehen, weil ihm die Position der Westmächte in Berlin eine erfolgversprechende militärische Intervention unmöglich zu machen schien. Über ein Jahr nach dem Mauerbau verabschiedete zwar der Kongreß eine Resolution, in der die Regierung aufgefordert wurde, um Berlin "zu kämpfen, wenn wir müssen",⁶⁸ aber sowohl dieser Plan wie auch die Forderung der USA, Großbritanniens und der

66 Salinger, Mit Kennedy, S.235. Eine ausführliche Darstellung der Wiener Gespräche bietet auch Schlesinger, Die tausene Tage Kennedys, S.313-330; die Gesichtspunkte der anderen Seite beschreibt Gromyko, a.a.O., S.222ff.

67 Rusk in einer Erklärung vom 13.8.1961; siehe Congressional Quarterly, a.a.O., S.105

68 Stebbins, The United States in World Affairs, 1962, a. a. O., S.41

Bundesrepublik, einem Separatsfriedensvertrag der Sowjetunion mit der DDR durch Berlinverhandlungen zuvorzukommen, scheiterte am Widerstand Frankreichs. Was blieb, war eine Erklärung der NATO-Staaten über ihre Entschlossenheit zur Verteidigung Westberlins im Communiqué der darauf folgenden NATO-Ministerratstagung in Oslo gegen Ende des Jahres.

Die Spannungen um Berlin legten sich relativ bald wieder, aber die Schwierigkeiten der Regierung Kennedy mit Frankreich und seinem eigenwilligen Staatspräsidenten Charles de Gaulle blieben. Schon früh hatten sich erste Anzeichen für ein französisches Ausscheren aus der NATO bemerkbar gemacht, die sich durch die ausweichende und unbestimmte, auf jeden Fall aber widerstrebende Haltung Kennedys zur Ausrüstung der NATO-Streitkräfte mit Kernwaffen verstärkten und außerdem zu einer vorübergehenden Abkühlung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses führten. Das Hauptargument der Franzosen für ihre neue Haltung gegenüber der NATO war die Überzeugung, daß die USA wegen Europa keinen Krieg, und schon gar keinen Atomkrieg riskieren würden. Davon konnte Kennedy die Regierung in Paris nicht abbringen; nach seinem Besuch in der französischen Hauptstadt Ende Mai an Anfang Juni hieß es zwar im Communiqué, es sei eine "grundlegende Übereinstimmung" erzielt worden, aber Stebbins meint, damit seien nur die Probleme gemeint gewesen, über die es keine ernsthaften Meinungsverschiedenheiten gegeben habe: Über Frankreichs Platz in der westlichen Gemeinschaft und in der NATO sei es nicht zu einer Einigung gekommen.⁶⁹

Auch Kennedys "Grand Design" versetzte de Gaulle einen harten Schlag. Der Präsident hatte die amerikanische Führungsrolle in Europa durch die "atlantische Partnerschaft"⁷⁰ ab-

⁶⁹ ebd. Eine ausführliche Schilderung des Staatsbesuches von Präsident Kennedy in Frankreich siehe Schlesinger, a.a.O., S.304-313.

⁷⁰ Zur atlantischen Partnerschaft siehe Kennedys Erklärungen vom 4.7.1962 in Department of State Bulletin, 23.7.1962, S.131, und ebd., 31.12.1962, S.1008-1012. Eine Erklärung von George Ball zur Rolle de Gaulles in der Gemeinschaft siehe ebd., 11.3.1963, S. 372f.

lösen wollen, die Ära der Unterstützung eines zerstörten und schwachen Europa durch die Zeit einer gleichberechtigten und starken Alten Welt. Dazu gehörte die Förderung der EWG und, vor allem, des Beitritts Großbritanniens zu ihr, demgegenüber de Gaulle sich schon 1961 skeptisch geäußert hatte. Auf einer seiner Pressekonferenzen am 14. Januar 1963 "zertrümmerte"⁷¹ der General das Grand Design; Stebbin beschreibt den Vorgang als "sechs Fragen und sechs Antworten - und das ganze amerikanische Grand Design schien in Trümmer zu liegen".⁷² Daß de Gaulle Großbritannien damit aus der EWG ausschloß, erschien dem westdeutschen Wirtschaftsminister Erhard als "schwarzer Tag für Europa",⁷³ und der französische Entschluß, die Verteidigung Frankreichs nicht mehr der NATO und damit den USA anzuvertrauen, sondern eine eigene Atomstreitmacht aufzubauen war für die Amerikaner in Verbindung mit der Schaffung noch engerer Beziehungen zu Bonn ein Schritt zur französischen Hegemonie in Europa.

Die NATO war nicht nur durch den französischen Entschluß angeschlagen worden, sich von ihr zu entfernen, sondern auch durch die geänderten Bedingungen in Europa und seinem Verhältnis zu den USA. Die Angst vor einem kommunistischen Überfall war weitgehend verschwunden, das Militärbündnis verlor an Sinngehalt und Integrationskraft. Kennedy versuchte diese Entwicklung aufzuhalten; im Frühjahr 1961 schlug er General de Gaulle die Bildung einer gemeinsamen Atomstreitmacht unter gemeinsamem Befehl vor; sie wurde ebenso abgelehnt wie die multilaterale atomar bewaffnete Seestreitmacht, die zwar vom NATO-Rat in Ottawa im März 1963 aus der Taufe gehoben wurde, jedoch schnell am französischen und britischen Widerstand scheiterte.

71 Schlesinger, a.a.O., S.698

72 Stebbins, a.a.O., 1963, S.99. Den Wortlaut von de Gaulles Pressekonferenz siehe Documents on American Foreign Relations 1963, S.168-180.

73 ebd.

Schon im Vorjahr hatte es Spannungen in der NATO gegeben: Nach der erfolgreich überstandenen kubanischen Raketenkrise forderten die USA als Honorierung für ihre feste Haltung gegenüber der sowjetischen Forderung nach Abzug der NATO-Raketenstellungen aus der Türkei einen größeren Militärbeitrag der europäischen Mitgliedsstaaten. Er stieß auf wenig Gegenliebe; ebenso blockten die USA eine Forderung einiger Staaten unter Führung der Bundesrepublik Deutschland nach mehr Beteiligung an den Atomwaffen der NATO ab.⁷⁴

Die britische Ablehnung der multilateralen atomar bewaffneten NATO-Seestreitmacht war möglicherweise die Folge der stark abgekühlten Beziehungen zwischen Washington und London: Die britische Regierung sah in einer Rede des ehemaligen amerikanischen Außenminister Dean Acheson den Versuch, die weltpolitische Rolle Großbritanniens zu unterminieren,⁷⁵ und beim sechsten Treffen mit dem britischen Premierminister McMillan auf den Bahamas kurz vor Weihnachten 1962 verweigerte Präsident Kennedy die Weiterfinanzierung der vorher gemeinsam entwickelten Skybolt-Rakete. Dies geschah aus rein militärischen Gründen: Die Rakete sollte von Bombern aus abgeschossen werden und funkgesteuert ihr Ziel erreichen, und paßte somit nicht in die Pläne des Verteidigungsminister McNamara, der sich eindeutig für Raketen auf festen Abschussrampen entschieden hatte und schon mit der Beendigung der Entwicklung eines von den Militärs und dem Kongreß gewünschten atomgetriebenen Großbombers viel Ärger bekommen hatte. Man hatte, kommentiert R.P. Stebbins die Situation, "den allgemeinen Eindruck, daß die Vereinigten Staaten den anglo-amerikanischen 'besonderen Beziehungen' in Atomfragen

74 Über die NATO-Ministerratstagung vom 13 bis 15.12.1962 in Paris berichtet Stebbins, a.a.O., Kpt. 20. Communiqué der Tagung siehe Department of State Bulletin, 7.1.1963, S.9f.

75 Den Kommentar zu Achesons Rede von Außenminister Rusk siehe Department of State Bulletin, 31.12.1962, S.1000.

keinen besonderen Wert mehr beimaßen".⁷⁶ Denn die amerikanischen Angebote für den Ersatz der Skybolt waren für die Engländer kaum akzeptabel: Kennedy gestand ihnen Polaris-Raketen ohne Atomsprengkopf zu, die schon einmal - vergeblich - de Gaulle angeboten worden waren. Sie sollten nur im Rahmen der NATO verwandt werden dürfen, und die für sie notwendigen Unterseeboote mußten sich die Briten in jahrelanger Arbeit selbst bauen.

Zu alledem kam hinzu, daß Amerikas wichtigste NATO-Partner, Frankreich und Großbritannien, von Krisen geschüttelt waren, die zum Teil an die Wurzel ihrer politischer Systeme griffen. Frankreich hatte sich nach langen verlustreichen Kämpfen zum Verzicht auf Algerien entschlossen, aber in einem letzten Aufbäumen versuchten die französischen Siedler in Algerien und Teile der französischen Truppen unter den Generalen Zeller und Salan das Unvermeidliche zu verhindern. Im April 1962 entschieden sich 90,8 Prozent der französischen Bevölkerung für ein unabhängiges Algerien und lösten damit Terroraktionen durch die "Organisation de l'Armée Secrète" (OAS) aus, vor denen Frankreich monatelang zitterte. Großbritannien war von einer Wirtschaftskrise geschwächt in einer Zeit, in der es um seinen Beitritt zur EWG kämpfte, und wurde zurückgestoßen, weil der französische Staatschef über ein britisches EWG-Mitglied einen übergroßen amerikanischen Einfluß auf Europa befürchtete.⁷⁷

⁷⁶ Stebbins, a.a.O., 1962, S. 152. Das Communiqué über das Treffen von Nassau siehe Department of State Bulletin, 14.1.1963, S.43ff, besonders das "Attached Statement on Nuclear Defense Systems", in dem sehr ausführlich und ungewöhnlich offen über die Verhandlungen zum Skybolt-Entwicklungsprojekt berichtet wurde. Das Abkommen über den dabei vereinbarten Verkauf von Polaris-Raketen an Großbritannien siehe Department of State Bulletin, 13.5.1963, S.760-764.

⁷⁷ Die amerikanische Reaktion auf das Verhalten de Gaulles bei den Brüsseler Beitrittsverhandlungen der EWG mit Großbritannien wird aus einer Erklärung des State Department vom 30.1.1963 und einer Pressekonferenz von Außenminister Rusk ersichtlich. Die Erklärung siehe Department of State Bulletin, 18.2.1963, S.237, die Pressekonferenz siehe ebd.,

Deshalb diente Kennedys zweite Europareise im Frühsommer 1963 vor allem dazu, die Reste seines Grand Design zu retten. In der Bundesrepublik war der triumphal gefeierte Präsident vor allem bemüht, die Regierung von der amerikanischen Entschlossenheit zu überzeugen, um Europa auch mit Atomwaffen zu kämpfen, und hinterließ Enttäuschung, weil er den Deutschen eine Mitentscheidungsbefugnis bei den Atomwaffen der NATO verweigerte. In Großbritannien mußte er seine Pläne für die MLF, die multilaterale automar bewaffnete NATO-Seestreitkraft, begraben, und sein Besuch in Italien blieb praktisch ergebnislos, weil eine Regierungskrise dem Premierminister Leone kaum Handlungsspielraum ließ.

4. Lateinamerika

Der südamerikanische Kontinent war Schauplatz der demütigendsten Niederlage, des glänzendsten Triumphes und der bittersten Enttäuschung für Präsident Kennedy. Der junge Präsident sah in Lateinamerika das Versuchsfeld für seine neue Grenze. Der Kontinent war seit dem Sieg Fidel Castros auf Kuba von einer zunehmenden sozialen Unruhe ergriffen worden; es mußte Kennedy ein reizvolles Ziel sein, die weitere Entfaltung des Kommunismus, auf welche die amerikanische Regierung stets äußerst empfindlich reagiert hatte, mit Hilfe sozialer, wirtschaftlicher und politischer Reformen zu ersetzen, unnötig zu machen, mit ihnen zu zeigen, daß nicht der Kommunismus, sondern sein, Kennedys, System die Lebensform der Zukunft war.

S.235-243. Ausführlicher erläuterte Rusk die Haltung seiner Regierung zur Erweiterung und Stärkung Europas durch das amerikanische "Grand Design" in einer "Meet the Press"-Sendung. Ebd., S.244-250.

Ausgedrückt wurde diese Politik in der "Allianz für den Fortschritt", die John F. Kennedy in einer Wahlkampfrede in Florida zum ersten Mal proklamierte. Sie hatte hochgesteckte Ziele: Die "eindeutige Unterstützung der Demokratie",⁷⁸ langfristige Entwicklungshilfe, Hilfe für Programme zur Landreform, Förderung privater Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, ausgeweitete technische Hilfsprogramme, mehr gegenseitige Informationen, Stärkung der Organisation Amerikanischer Staaten OAS, und ein Rüstungskontrollabkommen für die Hemisphäre.

Aber schon in Punta del Este, wo die Allianz formell während einer Sitzung des Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrates gegründet wurde, gab es keinen "Geist von Punta del Este"⁷⁹ mehr, wie ihn Arthur Schlesinger dort noch erkannte. Die fast durchweg konservativen lateinamerikanischen Regierungen betrachteten die amerikanische Pläne als Versuch, ihre Interessen zu verletzen, und sahen keine Veranlassung, sich und den sozialen Schichten, die sie repräsentierten, den Boden zu entziehen. Vor allem die kleineren Staaten waren bemüht, nichts von ihrer nationalen Souveränität aufzugeben, und alle waren geeint im Mißtrauen gegen diese neuen Töne aus Washington. Es ist nicht verwunderlich, daß die Charta von Punta del Este aus Allgemeinplätzen bestand, die jedem Staat die Möglichkeit zu eigener Auslegung gab.⁸⁰

Auch scheiterte der amerikanische Versuch, die Beschlüsse von Punta del Este zu einem amerikanischen Instrument der kubanischen Isolierung zu machen. Das Gegenteil schien der Fall zu sein: Nach dem Debakel in der Schweinebucht konnte der geschickt taktierende Ché Guevara beinahe Brasilien veranlassen, einen Antrag auf die Zulassung bei den Verhandlungen, bei denen es nur als Beobachter anwesend war, zu stellen. Das mißlang zwar, aber im Schlußcommuniqué war kein antikubanischer Unterton enthalten.

78 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.168

79 ebd., S.634

80 Text der Charta von Punta del Este siehe Department of State Bulletin, 11.9.1961, S.463.

Die praktische Arbeit unter der Charta von Punta del Este stand unter ähnlichen Vorzeichen wie die Verhandlungen über deren Formulierung. Die Stimmung der ersten der in der Charta vorgesehenen alljährlichen Beratungen des Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in Mexico City war nicht optimistisch, und das lag nur zum Teil an der Enttäuschung der Teilnehmer über die vorzeitige Abberufung des Finanzministers Douglas Dillon als Leiter der amerikanischen Delegation wegen der kubanischen Raketenkrise. Die Amerikaner warfen ihren südamerikanischen Partner einen Mangel an "positiver ideologischer Schubkraft"⁸¹ und die Vernachlässigung des sozialen Teiles der Charta vor, während jene die Vereinigten Staatenbeschuldigten, sie verkrüppelten die Allianz für den Fortschritt durch bürokratische Langsamkeit.⁸²

Das zweite Jahr der Allianz für den Fortschritt bot keinen Anlaß für eine weniger pessimistische Stimmung auf der nächsten Jahrestagung des Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrates in Sao Paulo. Zwar wurde anerkannt, daß die Vereinigten Staaten seit der Gründung der Allianz 2,3 Milliarden Dollar nach Lateinamerika gepumpt hatten, aber es wurde ihnen vorgeworfen, das Geld weder gerecht verteilt noch wirksam angelegt zu haben. Die materielle Lage der Bevölkerung habe sich damit kaum verbessern lassen. Auch die amerikanische Delegation machte ihrem Unmut Luft: Sie vermißten Anläufe zu inneren Reformen, die Voraussetzung für jede wirkliche Besserung seien und kritisierten die Beschränkungen, die die meisten südamerikanischen Staaten privaten Investitionen aus dem Ausland auferlegt hatten. Auch eine lateinamerikanische Freihandelszone und die Interamerikanische Bank für Entwicklung konnte den scharfen Rückgang der Privatinvestitionen nicht aufhalten, die zum überwiegenden Teil aus den Vereinigten Staaten gekommen waren, und

81 Stebbins, The United States in World Affairs, 1962, S.302

82 Text des Berichtes der ersten Jahrestagung des Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrates IA-ECOSOC siehe Department of State Bulletin, 10.12.1962, S.897-901.

der Kongreß in Washington, der die Mittel für die Allianz schon in der Vergangenheit beträchtlich gekürzt hatte, bereitete weitere wesentliche Streichungen für das nächste Fiskaljahr vor.⁸³

Ein besonders augenfälliges Merkmal für das letztliche Scheitern der Allianz für den Fortschritt ist der Widerspruch zwischen Kennedys verbaler Unterstützung einer Demokratisierung der lateinamerikanischen Staaten sowie der Tolerierung totalitärer Regierungen und der passiven Hinnahme von Umstürzen rechtsstehender Gruppen. Es ist wohl kaum so, daß Kennedy in solchen Fällen die Hände gebunden waren; die amerikanische Intervention in der Dominikanischen Republik, mit der im November 1961 die Wiedererrichtung der Familien-diktatur Trujillo verhindert wurde, beweist dies ebenso wie die Aussage von Walt W. Rostow in einem Interview, wonach Kennedys Lateinamerikapolitik von der Entschlossenheit geprägt war, kein neues Kuba zuzulassen.⁸⁴

Zwar willigte Kennedy zu Beginn seiner Amtszeit in die Verschärfung von OAS-Sanktionen gegen die Dominikanische Republik ein,⁸⁵ aber er billigte den Sturz einer "als mögliche

⁸³ Siehe hierzu Stebbins, a.a.O., 1963, Kpt. 42, 44, und die Rede von Averell Harriman auf dem zweiten Jahresrückblick der Allianz: Department of State Bulletin, 16.12.1963, S.937-945. Zu den Plänen des Kongresses, das Budget für die Allianz für den Fortschritt um 25 Prozent zu kürzen, siehe etwa Rusk im Department of State Bulletin, 14.10.1963, S.599; McNamara, ebd., 9.9.1963, S.400; Vizepräsident Johnson, ebd., 7.10.1963, S.559. Präsident Kennedy war mit seinem gesamten Auslandshilfeprogramm im Kongreß nicht besonders erfolgreich und schneidet besonders im Vergleich mit den letzten drei Jahren der Regierung Eisenhower schlecht ab. Die Kürzung seiner Programme im Kongreß sanken nie unter 18 Prozent, und besonders stark wurde seine Budgetvorlage für die Auslandshilfe im Fiskaljahr 1964 beschnitten: Der Kongreß strich diesen von Kennedy auf Grund der Empfehlung einer Arbeitsgruppe ohnehin gekürzten Vorschlag um mehr als ein Drittel, nämlich 33,8 Prozent, zusammen. Die kaum ins Gewicht fallenden Streichungen des Kongresses vom ersten Auslandshilfeprogramm Johnson sind zum Teil mit den Nachwirkungen der Ermordung Kennedys zu erklären, aber auch durch den wesentlich niedriger angesetzten Voranschlag der Regierung. Siehe hierzu Congress and the Nation, S.185.

⁸⁴ New York Times, 21.4.1969

⁸⁵ Department of State Bulletin, 20.2.1961, S.273-276

Speerspitze kubanischen Einflusses beargwöhnten"⁸⁶ Junta aus Militärs und Zivilisten in El Salvador ebenso wie die Absetzung des in Punta del Este wegen seiner Neutralität in der Kubafrage aufgefallenen argentinischen Staatschefs Arturo Frondizi. Die von Washington nach Umstürzen in Peru und Ekuador suspendierten diplomatischen Beziehungen wurden sehr bald wieder aufgenommen, nachdem sich die neuen Regierungen bereiterklärt hatten, zur Demokratie zurückzukehren und die Macht wieder den Zivilisten zu überlassen.⁸⁷ Als schließlich am 25. September 1963 der erste gewählte Staatsoberhaupt der Dominikanischen Republik seit über 30 Jahren, Juan Bosch, gestürzt wurde, unternahm Washington ebenfalls nichts Entscheidendes; die amerikanische Regierung bestand schließlich nicht einmal mehr auf einer symbolischen Geste wie etwa der Machtübergabe an den Senatspräsidenten in Santo Domingo.⁸⁸ Insgesamt gab es während der Regierungszeit John F. Kennedys in Lateinamerika neun Staatsstreich. Einer davon, die Ermordung des Diktators Trujillo, brachte in der Dominikanischen Republik eine Entwicklung in Richtung Demokratie, einmal, im selben Staat, griffen die Vereinigten Staaten zugunsten der Demokratisierung Lateinamerikas ein. Alle anderen Putsch, die ohne Ausnahme rechtsgerichtete Militärkreise an die Macht brachten, blieben ohne wesentliche Reaktion aus Washington.

Kuba bedeutet trotz des triumphalen Sieges für Kennedy in der Raketenkrise Niederlagen, Enttäuschungen, Demütigungen. "Es erschütterte sein Selbstvertrauen",⁸⁹ und auch der Abzug der sowjetischen Raketen änderte nichts daran, daß nur wenig mehr als 200 Kilometer vor der amerikanischen Küste, inmitten der "Hemisphäre", ein kommunistisches Land lag, dessen Regime die Vereinigten Staaten mit ihrem riesigen Waffenar-

⁸⁶ Stebbins, a.a.O., 1961, S.295

⁸⁷ Die amerikanische Haltung gegenüber der neuen Regierung in Peru siehe Department of State Bulletin, 6.8.1962, S.213, und 3.9.1962, S.348. Dasselbe im Zusammenhang mit dem Umsturz in Ekuador siehe ebd., 19.8.1963, S.282.

⁸⁸ Siehe hierzu Department of State Bulletin, 30.12.1962, S.997f.

⁸⁹ Interview mit Maxwell D. Taylor

senal nicht zu beseitigen vermochten. Kuba war nicht nur Schauplatz der beiden Krisen in der Schweinebucht und mit den sowjetischen Raketen, sondern auch das Objekt stetigen Ringens mit den lateinamerikanischen Staaten um seine Achtung, seinen wirtschaftlichen und politischen Ausschluß aus der Staatengemeinschaft der beiden Amerika.⁹⁰

Die Allianz für den Fortschritt war nicht allein zur Entwicklung des südamerikanischen Kontinentes geschaffen worden; Washington wollte mit ihr ein Instrument zur völligen Isolierung Kubas erhalten, aber der als Beobachter in Punta del Este anwesende Ché Guevara scheiterte nur knapp an der Aufnahme seiner Delegation in die Verhandlungsrunde. Nur mit Mühe schafften es die USA, die Staaten südlich von Venezuela zur Befürwortung des Ausschlusses Kubas aus der OAS zu bewegen. Dabei war dies nicht einmal ein formeller Beschluß: Auf der Tagung des OAS-Rates im Januar 1962 in Punta del Este stieß das Ausschlußbegehren von Außenminister Rusk so lange auf Widerstand, bis er ihn in die Formel kleidete, Kuba habe sich durch die Annahme des Marxismus-Leninismus selbst ausgeschlossen.⁹¹

Als nach dem Ende der Raketenkrise eine verstärkte revolutionäre Tätigkeit in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern, besonders in Venezuela, festgestellt und kubanischen Anstrengungen zugeschrieben wurde, scheiterten die USA mit ihrem Plan, die Bestimmungen für die Arbeit des beratenden OAS-Sicherheitsausschusses zu verschärfen. Dagegen stimmte Brasilien, Stimmenthaltung übten sechs Staaten - darunter Venezuela. Als der OAS-Rat am 3. Juli 1963 erneut zusammentrat, wurde zwar der Bericht des Sicherheitsausschusses angenommen, der die Passivität der lateinamerikanischen Staaten gegen-

90 Beispiele hierfür siehe Department of State Bulletin, 24. 7.1961, S.149; 6.11.1961, S.747; 4.12.1961, S.920; 19.2. 1962, S.287; 25.3.1963, S.440; mit Erklärungen von Außenminister Rusk zu OAS-Aktionen gegen Kuba. Verlautbarungen der OAS hierzu siehe etwa ebd., 19.2.1962, S.722; 8.4.1963, S.517.

91 Die Resolution der Konferenz von Punta del Este zum Selbstausschluß Kubas aus der OAS siehe Department of State Bulletin, 19.2.1962, S.281.

über der kommunistischen Subversion tadelte, aber außer einem Verbot kommunistischer Versammlungen kam es während Kennedys Amtszeit zu keinen weiteren Sanktionen.⁹²

Kuba hat aber nicht nur die Lateinamerikapolitik des Präsidenten Kennedy mitbestimmt, wenn auch seine Auswirkungen auf die Weltpolitik schwerer zu identifizieren sind. Die beiden Zusammenstöße der Vereinigten Staaten mit Kuba unter Kennedy sind kurzfristig aufflackernde und schnell wieder verlöschende Krisen, und beide sind schon in zahlreiche Werke dargestellt worden. Wichtiger sind ihre Folgen: Arthur Schlesinger⁹³ und Maxwell D. Taylor⁹⁴ haben sie in Bezug auf Laos dargestellt, aber dort war wohl nicht das einzige Feld, auf dem sie spürbar waren. In Wien konferierte mit Chruschtschow ein amerikanischer Präsident, dessen internationales Prestige durch das Scheitern der dilettantisch geplanten und in die Tat umgesetzten Invasion Kubas auf einem Tiefstand war,⁹⁵ und möglicherweise konnte der sowjetische Regierungschef deshalb nicht zu wichtigen Zugeständnissen bewegt werden. Victor Lasky sieht in ihm sogar den Sieger von Wien.⁹⁶

Wie groß der Schock war, den Kennedy durch die Schweinebucht erlitten hatte, zeigt die Tatsache, daß sogar den Sowjets Rücktrittsabsichten des Präsidenten zu Ohren gekommen waren. Und Lasky berichtet, daß Kennedy wenige Tage nach der Krise zu Senator Goldwater gesagt haben soll: "Was für eine lausige, widerliche Arbeit ist daraus geworden."⁹⁷ Zu ermessen ist die Bedeutung dieses Ausspruches, wenn man ihm die Vorstellungen gegenüberstellt, die Kennedy vorher zur Präsidentschaft geäußert hat.⁹⁸

92 Amerikanische Restriktionsvorschläge gegen Kuba und die Haltung der USA zu den Beschlüssen der OAS hierzu siehe Department of State Bulletin, 29.7.1963, S.160; 14.10.1963, S.579

93 Schlesinger, a.a.O., S.296

94 Interview mit Maxwell D. Taylor

95 Salinger, a.a.O., S.195, 225

96 Lasky, Victor: J.F.K. New York, (1963), S.572

97 ebd., S.1. Die Darstellung der Gegenseite über die Schweinebucht und Kennedys Reaktion darauf siehe Gromyko, a.a.O., S.186ff.

98 Siehe etwa U.S. News and World Report, 28.11.1960; Schlesinger, a.a.O., S.110ff; Kennedy, John F.: Amerika in der Welt von Morgen: in: Vom Gestern zum Morgen, Bd. 2, 1964

Die Raketenkrise, meint Kennedys Pressesprecher Pierre Salinger, war eine direkte Folge der Invasion an der Schweinebucht, und auch der sowjetische Außenminister Gromyko sah in ihr den Grund, "daß die Sowjetunion an Kuba für Verteidigungszwecke Raketen mittlerer Reichweite lieferte".⁹⁹ Möglicherweise war auch die gewisse Geringschätzung für Kennedy in der sowjetischen Führung Teil der Motivation der Regierung in Moskau,¹⁰⁰ die dazu führte, daß Chruschtschow "etwas Riskantes"¹⁰¹ versuchte, um den jungen Präsidenten auf die Probe zu stellen, wie dies Averell Harriman schon vor der Amtseinführung Kennedys befürchtet hatte.

Der für Kennedy überaus positive Ausgang der Raketenkrise und die damit verbundene starke Verbesserung seines weltweiten Ansehens hatten ebenso politisch-praktische Auswirkungen wie seine Niederlage in der Schweinebucht. Auf der Tagung des NATO-Ministerrates in Paris vom Dezember 1962 konnten die Amerikaner unter Außenminister Rusk, Verteidigungsminister McNamara und Finanzminister Dillon mit stärkerem Nachdruck als zuvor eine größere Beteiligung der Europäer an den Verteidigungslasten des Bündnisses fordern.¹⁰² Die Sowjetunion gab plötzlich ihre Pläne für die Umbildung des UN-Generalsekretariats zur Form einer Troika auf, die sie seit dem Tode von Generalsekretär Dag Hammarskjöld im Sommer 1961 so entschlossen verfolgt hatte.¹⁰³ Im Januar 1963 kam die Kongo-Krise zu einem überraschend schnellen Ende,¹⁰⁴ und im Juli des selben Jahres kam der Vertrag über das Teilverbot von Atomversuchen nach jahrelangen zähen und scheinbar aussichtslosen Verhandlungen in Moskau zustande.

99 Gromyko, a.a.O., S.264

100 ebd., S.190

101 Schlesinger, a.a.O., S.133

102 Das Communiqué der NATO-Ministerratstagung vom Dezember 1962 siehe Department of State Bulletin, 7.1.1963, S.9ff.

103 Erklärungen des amerikanischen UN-Botschafters Adlai Stevenson hierzu siehe Department of State Bulletin, 17.2.1962, S.929

104 Siehe hierzu Stebbins, a.a.O., Kpt.36

5. Afrika und Asien

Afrika ist als Feld amerikanischer Außenpolitik erst von Kennedy "entdeckt" worden. Die Welle der Entlassung von Kolonialgebieten in die Unabhängigkeit hatte am Ende der fünfziger Jahre einen ersten Höhepunkt erreicht und lief noch weiter in die Amtszeit Kennedys hinein.¹⁰⁵ Kennedy war sich der wachsenden Bedeutung Afrikas für die Vereinigten Staaten fraglos bewußt: "Kaum jemand anders im USA-Senat hatte Afrika so viel Aufmerksamkeit geschenkt wie Kennedy,"¹⁰⁶ wo er lange Zeit Vorsitzender eines Unterausschusses des außenpolitischen Senatsausschusses war, der sich mit afrikanischen Angelegenheiten befaßte. Im Interregnum schickte er seinen erfahrensten Diplomaten, Averell Harriman, auf eine mehrmonatige Informationsreise in jenen Kontinent, und nach dem Januar 1961 wurde der diplomatische Dienst des State Department für Afrika gezielt erweitert.

Schon Präsident Eisenhower hatte die Notwendigkeit erkannt, sich näher mit Afrika zu beschäftigen,¹⁰⁷ und für Kennedy war dies eine logische Folgerung aus seiner Überzeugung, den Nationalismus und Neutralismus in der Dritten Welt nicht zu bekämpfen, sondern zu fördern und damit in kontrollierbare Bahnen zu lenken. Freilich mußte er dabei ein hohes Maß an Unruhe in Kauf nehmen; nicht nur sollte sich seine Regierung allen Entwicklungen entgegenstellen, die der Gefahr einer kommunistischen Einflußnahme Vorschub lei-

¹⁰⁵ Allein 1960 wurden 16 afrikanische Staaten selbstständig; es waren dies Dahomé, die Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo-Léopoldville (Zaire) und Kongo-Brazzaville, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Obervolta, der Senegal, Somalia, der Tschad und die Zentralafrikanische Republik. Während der Amtszeit Kennedys oder so kurz nach seinem Tod, daß sie ein Faktor in seinem politischen Kalkül gewesen sein mußten, traten weitere acht Staaten Afrikas in die Unabhängigkeit, nämlich Algerien, Burundi, Kenia, Ruanda, Sierra Leone, Tanganjika (Teil des heutigen Tansania), Sansibar (dto.) und Uganda.

¹⁰⁶ Gromyko, a.a.O., S.310

¹⁰⁷ Siehe hierzu Department of State Bulletin, 6.2.1961, S.182ff

sten konnten,¹⁰⁸ sie sah sich auch Ausbrüchen konfrontiert, die zum größten Teil der überhastete Rückzug der Kolonialstaaten aus ihren Gebieten und die ungenügende Vorbereitung der meisten neuen afrikanischen Staaten auf ihre Unabhängigkeit verursacht hatte. Nur eine Minderheit dieser jungen Nationen konnte in den ersten Jahren ihres Bestehens eine Unterbrechung ihrer kontinuierlichen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung vermeiden.¹⁰⁹ In Algerien beispielsweise, das seine Unabhängigkeit in einem sechsjährigen blutigen Krieg erkämpft hatte, brachen noch 1962, im Jahr seiner Überführung in die Selbstständigkeit, Unruhen aus, und gegen Ende 1963 kamen die ersten Meldungen von Kämpfen unzufriedener ehemaliger Revolutionstruppen, die behaupteten, von der dort ansässigen Bevölkerung unterstützt zu werden. Besonderen Anlaß zur Sorge bot die allmähliche Drift Algeriens nach links, ausgelöst durch den Rebellenführer Ahmed Ben Bella, der seinen Rivalen und designierten Regierungschef Ben Khedda, einen gemäßigten Neutralisten, von den Schalthebeln der Macht verdrängen konnte.¹¹⁰

Algerien rückte damit zu der Gruppe von Staaten, die im Frühjahr 1961 die "Charta von Casablanca" ausgearbeitet und unter ägyptischer Führung eine enge politische und militärische Zusammenarbeit vereinbart hatte. Die "Casablanca-Staaten"¹¹¹ zeichneten sich vor allem durch ihre sehr feindselige Haltung gegenüber den früheren Kolonialstaaten und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie durch ihre "panafrikanische" Politik aus. Ihr Widerpart war die Gruppe der "Monrovia-Staaten", zwölf Länder, die vorwiegend der

108 Siehe hierzu etwa eine Rede des Assistant Secretary of State for African Affairs G. Mennen Williams; Department of State Bulletin, 3.6.1963, S.877ff.

109 Nigeria etwa galt bis zu seinem Sezessionskrieg um Biafra als Beispiel für die erfolgreiche Umwandlung einer Kolonie in einen selbstständigen demokratischen Staat. Auch der Senegal und Kenia haben längere Zeit keine staatsgefährdenden politischen Unruhen erlebt.

110 Siehe Stebbins, a.a.O., 1962, Kpt.31. Die amerikanische Reaktion auf die Ereignisse in Algerien siehe etwa Department of State Bulletin, 25.6.1962, S.1023.

111 Algerien, Ghana, Guinea, Mali, Marokko, die Vereinigte Arabische Republik sowie Vertreter aus Ceylon und Lybien.

Communauté Française angehörten, und deren Sprecher Ministerpräsident Tubman von Liberia war. Sie standen einer engen Zusammenarbeit mit Europa positiv gegenüber und versuchten nie, untereinander ähnlich enge Bindungen herzustellen wie die Casablanca-Staaten.

Allerdings erwies sich die Freundschaft der Casablanca-Staaten untereinander als ebensowenig fest wie ihre gemeinsame Feindschaft gegenüber der Staatengruppe unter der "Charta von Monrovia". Zwischen Marokko und Algerien brach im Oktober 1963 ein Krieg aus, der von der Organisation für Afrikanische Einheit OAU wieder beendet wurde, deren Gründung im Mai des selben Jahres in Addis Abeba stattgefunden hatte - mit fast allen Mitgliedern beider Staatengruppen. Dies war möglich vor allem durch das Zerschlagen der Casablanca-Staatengruppe. Die Vereinigte Arabische Republik hatte sich mit Algerien gegen Marokko verbündet, und Guineas Staatschef Sékou Touré schien sich von den Zielen des Bündnisses entfernen und die Annäherung an Europa suchen zu wollen.

Afrikanische Probleme erwuchsen den USA nicht nur aus innerafrikanischen Unruhen und Umwälzungen, sondern auch im Zusammenhang mit Europa. Besonders gefährlich waren die Ereignisse im ehemals belgischen Kongo, in dem die Verstrickung von Stammeskämpfen und Machtrivalitäten, von europäischen Wirtschaftsinteressen und der Suche der Weltmächte nach politischem Einfluß das riesige Land seit seiner überstürzten Entlassung in die Unabhängigkeit nicht mehr hatte zur Ruhe kommen lassen. Kennedy sah den Ausgang dieser Krise als "entscheidend nicht nur für das kongolesische Volk, sondern für ganz Afrika - vielleicht auch für die Vereinten Nationen und die Hoffnung auf eine friedliche Welt ..." ¹¹² Der Bürgerkrieg in jenem Land schien gerade Atem zu schöpfen, als John F. Kennedy ins Weiße Haus einzog, und "auf dem Papier" ¹¹³ gab es Hoffnungen auf ein schnelles Ende im Sinne der USA. Militärische und zivile Stellen der Vereinten Nationen begannen die zusammengebrochene kongolesische Verwaltung wieder

¹¹² Stebbins, a.a.O., 1961, S.249

¹¹³ ebd., S.250

aufzurichten, unter Joseph Ileo konnte eine neue Zentralregierung gebildet werden. Sie war nicht die einzige: in Stanleyville residierte Antoine Gizenga seit dem Verschwinden des ehemaligen Premierministers Patrice Lumumba, einem "fanatischen Nationalisten und Demagogen, der recht gern zur Zusammenarbeit mit der UdSSR und den Kommunisten bereit war",¹¹⁴ und die Macht in der Hauptstadt der Provinz Katanga, Elisabethville, übte der Sezessionist Moïse Tschombé aus. Auf dieses Gebiet konzentrierte sich das europäische, besonders das belgische und französische Interesse, weil dort riesige Vorräte an Bodenschätzen lagerten.

Die Nachricht von der Ermordung Lumumbas, vermutlich durch Truppen Tschombés mit Billigung der Zentralregierung, ließ das Feuer im Kongo rasch wieder auflodern und rief vor allem den heftigen Protest der Sowjetunion hervor, die die gesamte Entwicklung der Intervention der Vereinten Nationen und besonders ihrem Generalsekretär Dag Hammarskjöld anlastete. Mit diesem Ereignis verknüpften die Sowjets ihre Forderung nach Umbildung des UN-Generalsekretariats in eine "Troika" mit einem Vertreter des Westens, einem des Ostens und einem Neutralen, die erst gegen Ende 1963 fallengelassen wurde.

Die Kongokrise brachte die UN in Gefahr, als mit dem tödlichen Absturz von Generalsekretär Hammarskjöld vor einem Vermittlungsgespräch zwischen den streitenden Parteien die Frage nach der Rechtmäßigkeit eines Einsatzes von UN-Truppen aufgeworfen wurde. Die Sowjetunion, Frankreich und Belgien hielten ihre Beiträge für die Vereinten Nationen zurück, indische und irische Truppenkontingente wurden zum Teil abgezogen. Auch Kennedy war über die Rolle der UNO im Kongo nicht glücklich; stets unterließ er es, ihren Truppen direkt sichtbare militärische Unterstützung zukommen zu lassen.

Anfang 1963 fand die Krise ein überraschendes und schnelles Ende in einer kaum gebilligten Form: Die UN-Truppen, durch Angriffe der weißen Söldner in den Streitkräften von Katanga während einer neuen Runde von Waffenstillstandsverhandlungen verbittert, eroberte innerhalb weniger Tage die wichtigsten Stützpunkte der Tschombé-Truppen. Auch die USA waren gegen

das harte Durchgreifen der UN-Truppen; in Washington wurde vermutet, dem amtierenden Generalsekretär U Thant sei die Kontrolle über die Ereignisse aus den Händen geglitten, während andere in ihm die treibende Kraft hinter dem Vorgehen der UNO sahen.¹¹⁵

Nicht nur der Kongo bot Reibungsflächen zwischen den Vereinigten Staaten und ihren europäischen Verbündeten. Großbritannien war verärgert über die amerikanische Haltung gegenüber Südafrika,¹¹⁶ und in Portugal erregte Washington Unwillen durch sein Verhalten bei Abstimmungen in der UNO über die Lage in Angola und anderen portugiesischen Besitzungen in Afrika.¹¹⁷

Die amerikanische Position im Nahen Osten war in einem langsamen Wiederaufschwung begriffen, als Präsident Kennedy sein Amt antrat. Nach dem Scheitern der Verhandlungen über Waffenlieferungen an die Vereinigte Arabische Republik im Jahre 1955, dem Widerruf des amerikanischen Hilfsangebotes zum Bau des Assuan-Staudammes als Resultat der Suezkrise von 1956 und der Beendigung der Wirtschaftshilfe für die arabischen Staaten um Ägypten in den Jahren 1957 und 1958 waren 1959 die Hilfslieferungen für Kairo wieder aufgenommen worden. Allerdings gab es ein schwer zu lösendes Dilemma, das Außenminister Rusk vor dem außenpolitischen Senatsausschuß am 11. Juni 1963 so umschrieb: "Die grundlegende Kritik an der Hilfe für die VAR ist nicht, daß sie im Sinne des Kalten-Kriegs-Zusammenhanges im Mittleren Osten unwirksam wäre, sondern eher, daß sie den regionalen Konflikt und die Bedrohung Israels verstärkt."¹¹⁸

Der israelisch-arabische Konflikt beherrschte die Szene im Nahen Osten während der drei Kennedy-Jahre indessen nicht. Daß es in dieser Beziehung relativ ruhig blieb, war mögli-

115 Siehe hierzu Stebbins, a.a.O., 1963, Kpt.36

116 Erklärung zur amerikanischen Haltung in der Südafrikafrage siehe Department of State Bulletin, 15.5.1961, S. 732ff; 27.11.1961, S.888; 19.11.1962, S.791ff; 7.10.1963, S.534.

117 Rusk in Department of State Bulletin, 10.4.1961, S.521; Stevenson ebd., 19.8.1973, S.304.

118 Department of State Bulletin, 1.7.1963, S.24

cherweise die Folgen einer zunehmenden Zersplitterung der arabischen Welt, die im Auseinanderbrechen der Vereinigten Arabischen Republik durch einen Staatsstreich in Syrien und der blutigen Beseitigung der Regierung Kassem in Bagdad ihre spektakulärsten Höhepunkte fand. Wenn es auch mehrfach wieder zu Annäherungen zwischen Kairo, Damaskus und Bagdad kam, so wurde doch eine ähnlich enge Vereinigung der drei Staaten nicht mehr erreicht; das gemeinsame Mißtrauen gegen Ägypten führte sogar zu einer wirtschaftlichen und militärischen Verflechtung zwischen Syrien und dem Irak ohne den von Gamal Abdel Nasser geführten Staat am Nil.

Die einzige größere militärische Auseinandersetzung im Nahen Osten fand zwischen arabischen Staaten statt. Nach dem Sturz des Imman von Jemen durch eine sozialistische Regierung griff das benachbarte Saudi-Arabien ein und unterstützte die Royalisten mit großen Mengen von Waffen und Geldern. Die Vereinigte Arabische Republik entsandte daraufhin 30 000 bis 40 000 Mann in den Jemen, die aber keine entscheidende Wende zugunsten der Republikaner herbeiführen konnten. Eine wichtige Rolle bei der Beilegung dieses Konfliktes spielten die Vereinigten Staaten, die die neue jemenitische Regierung bereits am 19. Dezember 1962 anerkannt hatte.¹¹⁹ Besonders angesichts der Gefahr eines ägyptisch-saudiarabischen Krieges drängte die Regierung in Washington auf den Rückzug der auswärtigen Streitkräfte und bemühte sich mit Erfolg um die Einschaltung der UN, die eine Gruppe zur Überwachung des Disengagements in den Jemen entsandte. Auch der amerikanische Botschafter Ellsworth Bunker, später Botschafter in Saigon, hatte seinen Anteil an der Einigung der streitenden Parteien.¹²⁰

119 Erklärung über die Anerkennung der neuen jemenitischen Regierung durch die USA siehe Department of State Bulletin, 7.1.1963, S.11f.

120 Siehe hierzu etwa Department of State Bulletin, 21.1.1963, S.90f; 25.3.1963, S.437; 17.6.1963, S.936f. Berichte über die amerikanische Haltung zur Lage im Jemen liefern Stebbins, a.a.O., Kpt.20, und, besonders im Zusammenhang mit der gesamtpolitischen Konstellation im Nahen Osten, Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.495f.

Mit Jawaharlal Nehru besaß Indien einen Staatschef, den sich der junge Präsident Kennedy zum Vorbild genommen hatte. Wie wichtig Kennedy die Beziehungen zu Indien nahm, geht daraus hervor, daß er überdurchschnittlich befähigte Leute mit der Kontaktpflege zwischen Neu-Delhli und Washington beauftragte. Sein erster Botschafter in dem Subkontinent war einer seiner engen Freunde, Kenneth Galbraith, und dessen Nachfolger wurde der hochgeschätzte Chester Bowles, der an seinem Amt als Under Secretary of State nicht aus Mangel an Intelligenz oder Sachkenntnis gescheitert war.

In Indien sah Kennedy das "Schlüsselgebiet"¹²¹ Asiens, und schon im Repräsentantenhaus hatte er die Meinung vertreten, der Ausgang des Konkurrenzkampfes zwischen China und Indien werde die Zukunft ganz Asiens und der Dritten Welt bestimmen; nie machte er einen Hehl daraus, auf welcher Seite er stand. Auch der unter Außenminister Dulles oft gegebene Neutralismus war für ihn kein Hindernis zu tatkräftiger Unterstützung des Subkontinents. Seine Begeisterung ließ nach einem Staatsbesuch Nehrus im Herbst 1961 in den USA nach, berichtete Schlesinger, und Kennedy habe seitdem keine Hoffnung mehr auf Indien als "positive Kraft in der Welt oder auch nur in Südostasien"¹²² gesetzt. Immerhin hat das Land eine wichtige Rolle in der amerikanischen Kalkulation zur Neutralisierung von Laos gespielt; in Washington war das Scheitern der indisch geführten ICC in Laos aber dann wohl keine Überraschung mehr.¹²³

Daß Nehru den amerikanischen Präsidenten bei seinem Staatsbesuch nicht über die zwei Wochen nach seiner Rückkehr aus Washington erfolgende Besetzung der portugiesischen Enklave Goa informierte, muß für Kennedy eine ernüchternde Erfahrung gewesen sein. Zwar behauptete Nehru, diese Aktion sei zu jenem Zeitpunkt noch nicht geplant gewesen, aber kurz

¹²¹ Schlesinger, a.a.O., S.457.

¹²² ebd., S.460. Die amtlichen Verlautbarungen über Nehrus Besuch in Washington siehe Department of State Bulletin, 4.12.1961, S.926ff.

¹²³ Siehe hierzu das Interview mit William H. Sullivan.

vor seiner Reise nach Washington hatte der indische Ministerpräsident in einer Rede in Bombay das Überdenken neuer Methoden zur Befreiung Goas gefordert.¹²⁴

In der Vollversammlung der Vereinten Nationen verurteilte der amerikanische Chefdelegierte Stevenson das indische Vorgehen ungewöhnlich scharf,¹²⁵ und die Inder verstimmte an ihr besonders, daß nicht auf die Frage der portugiesischen Kolonialpolitik oder die Kolonialfrage im Allgemeinen eingegangen worden war - eine Unterlassung, die der Regierung in Lissabon vorher zugesichert worden war.¹²⁶ Sicherlich schwang in der Rede und in den Protesten, die Präsident Kennedy und Außenminister Rusk dem indischen Ministerpräsidenten sandten, die Enttäuschung über den hochangesehenen alten Mann mit, dessen gewaltsames Vorgehen die Diskrepanz zwischen seinen Reden und Ermahnungen und seinem Handeln ins Groteske gesteigert hatte.

Die abgekühlten Beziehungen zwischen Washington und Neu-Dehli hatten schnell zu einer in Washington besorgniserregenden Annäherung Indiens an die Sowjetunion geführt, die sich besonders in stetig steigender Militärhilfe aus Moskau manifestierte. Die Atmosphäre besserte sich erst mit dem indisch-chinesischen Krieg, der von Indien und dem größten Teil der westlichen Welt als Aggression Peking's angesehen wurde. Die rasch angebotene und in beträchtlicher Größenordnung gelieferte Hilfe für die indischen Truppen¹²⁷ und die Bekämpfung eines gemeinsamen Feindes hatte schon bald wieder herzlichere Kontakte ermöglicht, obwohl die Inder ihren Draht nach Moskau nicht mehr kappen wollten;¹²⁸

124 Schlesinger, a.a.O., S.462

125 Stevensons Rede hierüber vor der UNO siehe Department of State Bulletin, 22.1.1962, S.145ff; 5.2.1962, S. 224ff.

126 Schlesinger, a.a.O., S.462

127 Zahlen über die sofort für den indisch-chinesischen Krieg geleisteten amerikanischen Militärhilfe an Indien siehe Department of State Bulletin, 25.2.1963, S.276.

128 Averell Harrimans Besorgnis über die guten sowjetisch-indischen Beziehungen siehe ebd.

einen sichtbaren Beweis dafür sieht Arthur Schlesinger im wachsenden indischen Verständnis für die Schwierigkeiten, denen sich Kennedys Auslandshilfeprogramm im Kongreß konfrontiert sahen.¹²⁹

In Südostasien waren für die Regierung Kennedy Laos und Vietnam nicht die beiden einzigen Krisen. Besonders der exzentrische indonesische Staatspräsident Sukarno gab den Amerikanern immer wieder neue Rätsel auf. Er fuhr in die Vereinigten Staaten, wo er deren Laospolitik billigte, und empfing den Staatspräsidenten der Volksrepublik China, Liu Schao-tschü, auf dessen erster Reise ins Ausland als Repräsentant des kommunistischen China. Er gab sich als Anwalt der Dritten Welt und versuchte mit allen Mitteln die Bildung des Staates Malaysia zu verhindern. Und er beendete mit der Annexion Westneuguineas endgültig das Zeitalter der Kolonialisierung in Südostasien.

Westneuguinea, das Sukarno mit großer Vehemenz und unter Androhung von Gewalt zu übernehmen trachtete, wird als Beispiel für die Bedeutung der Vereinten Nationen als Friedensstifter ebenso verwandt wie als Beispiel für ihre Ohnmacht gegenüber dem zielstrebigem Expansionsdrang einzelner Staaten. Es gilt als Sieg über den europäischen Kolonialismus und als Triumph des Stärkeren, Rücksichtsloseren. Schließlich ist es eines von zahlreichen Beispielen, in denen die Vereinigten Staaten sich zwischen ihren Verbündeten in der NATO und ihren Freunden in der Dritten Welt entscheiden mußten - hier entschieden sie sich für Indonesien und gegen den NATO-Partner Niederlande.

Trotzdem waren die amerikanisch-indonesischen Beziehungen nie ungetrübt. Eine ernsthafte Verstimmung wurde durch die Bildung des Staates Malaysia hervorgerufen, die von Großbritannien und den USA begrüßt und unterstützt wurde. Schon 1961 hatte der malayische Premierminister Abdul Rahman in London diese Gründung aus den Staaten Malaya und Singapur

129 Schlesinger a.a.O., S.464

- 10 -

sowie den britischen Besitzungen Sarawak, Brunei und Nordborneo vorgeschlagen. Präsident Kennedy geriet dabei in eine schwierige Lage, weil er diesen Schritt wärmstens befürwortet¹³⁰ und gleichzeitig nicht nur Indonesien, sondern auch den SEATO-Partner auf den Philippinen gegen sich aufbrachte. Der philippinische Staatspräsident Marcos machte, um die Gründung des neuen Staates zu verhindern, den Versuch, eine Gemeinschaft mit Malaya und Indonesien unter dem Namen "Maphilindo" zu gründen, dem sich Rahman sogar für kurze Zeit anschloß. Während sich die Philippinen jedoch schließlich mit der am 16. September 1963 trotzdem erfolgten Bildung von Malaysia abfand, sah Sukarno in ihr eine Provokation: Er stellte gegenüber dem neuen Nachbarn formell die Politik der "Konfrontation" auf.

Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Ostasien hoben sich unter Präsident Kennedy nicht wesentlich von denen der Eisenhower-Ära ab, sondern waren vielmehr die Fortsetzung der Außenpolitik in den acht Amtsjahren seines Vorgängers. Mit Japan waren die USA seit 1960 durch den in dem Inselreich selbst schwer umstrittenen Sicherheitsvertrag verbunden, und Kennedy suchte die dadurch entstandene Verbesserung der Beziehungen zu Tokio auf offizieller Ebene durch die Ernennung Edwin O. Reischenauers, eines außergewöhnlich fähigen und sachkundigen Diplomaten, zu betonen und fortzuführen.¹³¹ Das Verhältnis blieb jedoch sachlich und ruhig, ohne überschwengliche Freundschaftlichkeit oder heftige Zusammenstöße, nur leicht getrübt durch die amerikanischen Atomversuche¹³² und die Handelsbeschrän-

130 Erklärung des Präsidenten über seine Haltung zur Gründung des Staates Malaysia siehe Department of State Bulletin, 7.10.1963, S.542.

131 Siehe hierzu etwa Schlesinger, a.a.O., S.388. Eine Charakterisierung Reischauers bietet etwa sein Hearing vom 31.1.1967 vor dem außenpolitischen Senatsausschuß. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Asia, the Pacific, and the United States. Washington, 1967, S.28.

132 Den japanisch-amerikanischen Notenaustausch zur bevorstehenden Wiederaufnahme der amerikanischen Atomversuche auf den pazifischen Weihnachtsinseln siehe Department of State Bulletin, 26.3.1962, S.497; 21.5.1962, S.839.

kungen, die japanischen Waren in den Vereinigten Staaten auferlegt wurden, durch den zum Teil unfreundlichen Empfang von Justizminister Robert Kennedy¹³³ und durch den wachsenden Widerstand der Bevölkerung gegen die amerikanischen Militärstützpunkte auf der Insel Okinawa, die als Zwischenstation für die Verstärkung der südvietnamesischen Truppen und ihren amerikanischen Verbündeten benutzt wurden.¹³⁴

Daß Südkorea und Taiwan für Präsident Kennedy unverzichtbare Bestandteile seiner Eindämmungspolitik gegenüber der Volksrepublik China waren und bleiben sollten, zeigt schon die Einstufung beider Staaten in die Kategorie der "doppelt bedrohten"¹³⁵ Länder, die einen hohen Anteil der von den Vereinigten Staaten gewährten militärischen Auslandshilfe erhielten.¹³⁶ Auch die Hinnahme des Sturzes der ersten demokratisch gewählten südkoreanischen Regierung durch General Park Chung Hee zeigt die amerikanische Entschlossenheit, dieses Land unter allen Umständen auf seiner Seite zu halten. Nichts weist auf eine geringere Entschlossenheit Kennedys hin, die Parteinahme der USA für Taiwan fortzusetzen; die Beendigung des amerikanischen Widerstandes gegen die Behandlung der chinesischen Vertretung in der UNO war keinesfalls Indiz für eine Änderung der Haltung Washingtons in dieser Frage. Man war sich darüber klar geworden,

133 Amtliche Verlautbarung zur Weltreise Robert Kennedys siehe Department of State Bulletin, 7.5.1962, S.761f.

134 Über den wachsenden Trend einer Bevölkerung zur Aversion gegen militärische Stützpunkte ausländischer Streitkräfte in Relation zu seiner aktiven militärischen Nutzung siehe Krippendorff, Die amerikanische Strategie, S.277. Die New York Times sah schon 1962 wachsende Spannungen mit Japan voraus, falls Okinawa in einem südostasiatischen Schießkrieg eine wichtige Rolle spielen sollte. Siehe New York Times, 16.5.1962, 19.5.1962, 2.8.1962.

135 Kaufman, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964, S.62f.

136 1963 erhielt Thailand, Südvietnam, Taiwan und Südkorea mehr als drei Viertel der gesamten militärischen Auslandshilfe der Vereinigten Staaten. Department of State Bulletin, 29.4.1963, S.672.

daß im Gegensatz zu früheren Jahren eine einfache Mehrheit zur Ablehnung dieses Tagespunktes nicht mehr ohne weiteres aufzubringen war; die Barriere wurde einfach durch den Antrag, den Fall zur "wichtigen Frage" zu erklären, auf eine Zweidrittel-Mehrheit angehoben.¹³⁷

¹³⁷ Siehe etwa das Communiqué zum Staatsbesuch des national-chinesischen Vizepräsidenten Chen Cheng in Washington vom 31.7.-2.8.1963; Congressional Quarterly, S.105; Department of State Bulletin, 28.8.1961, S.372. Erklärung von UN-Botschafter Stevenson zur Aufnahme der Volksrepublik China in die UN siehe etwa ebd., 26.2.1962, S.320; 11.11.1963, S.755.

B DIE LAGE IN INDOCHINA

Als John F. Kennedy sein Amt als Präsident der Vereinigten Staaten übernahm, war die Presse der Welt voll von Berichten über die Lage in Laos. Die ganze Welt schien nur noch von diesem wilden, dünnbesiedelten Königreich zu sprechen, dessen Bevölkerung so gegen seinen Willen in die Konflikte der großen Politik gezerzt wurde.

An der Krise waren alle großen Mächte der Welt beteiligt: Großbritannien und Frankreich hatten zwar keine Interessen zu verteidigen, erfüllten aber als Kopräsident der Genfer Konferenz beziehungsweise als von ihr besonders mit der Entwicklungshilfe für Indochina Beauftragter gewisse Funktionen. Die Volksrepublik China bemühte sich hier um die Spengung des Ringes, den die Westmächte unter amerikanischer Führung um sie gelegt hatten. Die Sowjetunion gewährte den Verbänden des prokommunistischen Pathet Lao massive Waffenlieferungen, mit deren Hilfe die amerikanisch unterstützte Regierung in Vientiane gestürzt werden sollte. Die Amerikaner sahen in dem Land zwischen den kommunistischen Staaten China und Nordvietnam, den Neutralen Burma und Kambodscha sowie den prowestlichen Ländern Südvietnam und Thailand ein militärstrategisch wichtiges Gebiet, dessen Beherrschung durch die Kommunisten ganz Südostasien der roten Flut aussetzen würde. Laos hatte zwei Regierungen, und beide standen und fielen mit der Unterstützung durch die beiden Supermächte - bis Ende 1960 strömten 300 Millionen Dollar aus den USA in das Land, 150 Dollar pro Kopf der Bevölkerung. Von diesem Geld wurden etwa sieben Millionen Dollar für Entwicklungshilfe ausgegeben, der Rest diente, offen oder als Budgethilfe kaschiert, der Ausrüstung und Bezahlung der Königlich Laotischen Armee.¹³⁸

¹³⁸ Weitere Zahlenangaben hierzu siehe etwa Nation, 28.1.1961; New Republic, 25.9.1961. Die hier genannten Daten stammen aus Schlesinger, a.a.O., S.284. Arthur J. Dommen nennt Zahlen ähnlicher Größenordnung, nämlich insgesamt 290,3

Der Nachbar Vietnam erregte damals noch nicht die Aufmerksamkeit der Welt. Der Süden des Landes hatte eine starke Regierung unter einem integren und anscheinend beliebten Präsidenten, war infrastrukturell gut erschlossen und profitierte von einer derart prosperierenden Wirtschaft, daß nicht selten von einem "Wunder von Diem"¹³⁹ gesprochen wurde.

Die Aktivität des Vietcong nahm sich noch unbedeutend aus. Mit erbeuteten Waffen und primitiven Mitteln überfielen kleinere Gruppen von Einheimischen Dörfer und ermordeten manchmal die Dorfältesten oder Regierungsbeamte. Unterstützung von außen erhielten sie nicht. Erst gegen Ende des Jahres 1960 begann Nordvietnam mit vorsichtigen Hilfsmaßnahmen, und zum ersten Mal wurden Verbindungen zwischen dem Vietcong im Süden und der Regierung in Hanoi sichtbar.¹⁴⁰

Millionen Dollar, von denen 7,1 Millionen für Entwicklungshilfe ausgegeben wurden. Fast 60 Millionen waren als Militärhilfe deklariert, der Rest war Budgethilfe, mit der die laotische Armee besoldet wurde. Siehe Domen, Arthur J.: Conflict in Laos. New York u.a. (1965)

¹³⁹ Frederic Nolting, US-Botschafter in Saigon von 1961 bis 1963, in einer Rede am 2. April 1968. Siehe Anhang. Der Journalist Robert Scheer meint, dieses "Wunder" in Süd-vietnam sei eine Erfindung der amerikanischen "Vietnam-Lobby". Siehe Gittleman, Marvin E. (Hsg): Vietnam. Harmondsworth, 1967. Auch Arthur Schlesinger meint: "Alle Vietnam-Statistiken sind unzuverlässig und müssen mit unerschütterlichem Mißtrauen betrachtet werden." Siehe Schlesinger, Arthur M.: Das bittere Erbe. Frankfurt und Hamburg, 1968, S.28. Fußnote, und S. 74ff.

¹⁴⁰ Auf dem 3. Kongreß der Kommunistischen Partei Nordvietnams im September 1960 forderte Ho Tsch Minh größere Anstrengungen zur Wiedervereinigung des Landes. Le Duan, ehemaliger Guerrillaführer in Südvietnam, wurde damals Generalsekretär der Partei. Im Dezember 1960 wurde die Nationale Befreiungsfront für Südvietnam gegründet. Eine Studie des Brookings-Instituts bringt die wachsende Unterstützung des Vietcong durch Nordvietnam mit der gleichzeitigen Konsolidierung der Herrschaft in Ostlaos durch den Pathet Lao in Verbindung. Siehe diese Studie von Clubb, Oliver E.: The United States and the Sino-Soviet Bloc in Southeast Asia. Washington (1967). Zum selben Thema siehe auch Pike, Douglas: War, Peace, and the Vietcong. Cambridge, Mass., und London, 1969, S.34.

1. Amerika in Indochina vor 1961

Wann Indochina in die Interessensphäre der Vereinigten Staaten rückte, ist strittig. Vor dem Zweiten Weltkrieg kümmerten sie sich "sehr wenig"¹⁴¹ um diese französische Kolonie, und man hatte nur "ein Zwei-Mann-Konsulat oder so"¹⁴² in Saigon. Trotzdem meint Vietnam-Kenner Edmund A. Gullion, "sah es für uns so wichtig aus, daß man fast sagen könnte, wir traten in den Krieg ein wegen Südostasien".¹⁴³ Auch Arthur Schlesinger ist dieser Meinung, wenn er schreibt: "1941 betrachtete Franklin Roosevelt den japanischen Vorstoß auf Indochina als eine Bedrohung lebenswichtiger amerikanischer Interessen - Bedrohungen deshalb, weil Japan mit der Besetzung Vietnams eine Absprungbasis für größere Aggressionen gegen ganz Südostasien gewonnen hätte und weil vor allem die Kautschukzufuhr gefährdet worden wäre, von der die amerikanische Rüstungsindustrie abhängig war. Daher führten die japanischen Forderungen an Indochina im Juli 1941 unmittelbar zu der amerikanischen Entscheidung, die japanischen Guthaben in den Vereinigten Staaten einzufrieren, was wiederum direkt zu der japanischen Entscheidung führte, die amerikanische Flotte in Pearl Harbor anzugreifen".¹⁴⁴

In der Konferenz von Casablanca vor 1943 schlug Präsident Roosevelt die Umwandlung des französischen Indochina in ein Treuhandschaftsgebiet vor, das unter der Verwaltung durch die vier großen Siegermächte innerhalb dreier oder vierer Jahrzehnte auf die Unabhängigkeit vorbereitet werden sollte. Roosevelt widmete diesem Plan offenbar nicht viel Zeit, und über seine Vorstellungen hierüber ist wenig bekannt, aber "es war klar, daß die Entfernung der französischen Macht (aus Indochina) eher mit dem Wunsch nach Bestrafung

141 Interview mit Edmund A. Gullion

142 ebd.

143 ebd.

144 Schlesinger, Das bittere Erbe, S.13; Fall, Bernard: The Two Viet-Nams. New York, Washington, London, 1967, S.46.

der französischen Kollaboration mit Deutschland und Japan oder de Gaulles ärgerlicher Unabhängigkeit motiviert war als mit dem Glauben an den wahren Wert der Freiheit für die Vietnamesen."¹⁴⁵

Das sowjetische Interesse an dieser Frage war gering; der Plan scheiterte am französischen Widerstand, vor allem an dem de Gaulles, der dabei seit 1943 von Großbritannien unterstützt wurde, das keinen Vorteil in der Schwächung der europäischen Präsenz in einem Gebiet erkennen konnte, das zum Teil seiner Herrschaft unterstand. Bei Roosevelts Tod gab es keine verbindlichen Direktiven in Washington zu diesem Plan. Gabriel Kolko schreibt dies zum Teil der geringen Priorität des Problems zu, aber obwohl der Vorschlag in der Konferenz von Jalta im Februar 1945 noch einmal unterbreitet wurde, meinte er, Roosevelt habe ab März 1945 an die Wiederherstellung der französischen Herrschaft in Indochina gedacht, während Arthur Schlesinger schreibt, das Vorhaben sei mit Roosevelt begraben worden.¹⁴⁶

Sowohl Kolko als auch Schlesinger haben unrecht, wenn man der 1970 veröffentlichten Pentagon-Studie folgt. Wie die gesamte Indochinapolitik seit 1940 von "Ambivalenz und Entscheidungslosigkeit"¹⁴⁷ geprägt sei, habe sich auch Roosevelt nie entscheiden können, ob er die französischen Ansprüche gutheißen solle oder nicht. Von diesem Standpunkt

¹⁴⁵ Kolko, The Roots of American Foreign Policy, S.91; William H. Sullivan zeigt sich in seinem Gespräch mit mir überzeugt, "daß, wenn Mr. Roosevelt (noch) gelebt hätte, wir den Franzosen nicht geholfen hätten". Cordell Hull schreibt in seinen Memoiren, Roosevelt "konnte die Erinnerung an die unredlichen Maßnahmen der Vichy-Regierung nicht verdrängen, die Japan das Recht zur Stationierung von Truppen dort zusprach ohne jede Konsultation mit uns, aber im Bemühen, die Welt glauben zu machen, wir hätten das gebilligt". Siehe Hull, Cordell: The Memoirs of Cordell Hull. New York, 1948, Bd.II, S.1595.

¹⁴⁶ Schlesinger, Arthur M.: Das bittere Erbe, Frankfurt und Hamburg, 1968, S.14.

¹⁴⁷ The Pentagon Papers, S.7; zitiert nach der dem Buch zugrundeliegenden geheimen Studie über die amerikanische Vietnampolitik aus dem Pentagon.

aus gesehen scheint Kolkos Folgerung begründeter als die Schlesingers: Die amerikanische Regierung konnte nicht an einer Schwächung der französischen Position in Europa und der Welt interessiert sein und vermochte deshalb dem Verlangen aus Paris nachzugeben.

Harry S. Truman billigte im Juli 1945 den französischen Wunsch nach Rückkehr in die früheren Kolonien, und Ende August desselben Jahres bestätigte er seinem Besucher Charles de Gaulle, daß die Vereinigten Staaten nichts gegen die Restaurierung der französischen Herrschaft in Indochina einzuwenden habe.¹⁴⁸

Bei der Ankunft der französischen Truppen im Januar 1946 im Süden Vietnams und im März 1946 in Hanoi, richtete der Führer der vietnamesischen Unabhängigkeitsbewegung, Ho Tsch Minh, an die amerikanische Regierung mehrere Appelle, die Übernahme der Staatsgewalt durch die Franzosen zu verhindern. Er begründete dies zum Teil auf die gleiche Weise wie Präsident Roosevelt, indem er mindestens einem seiner Schreiben einen "Überblick über französische Beziehungen mit Japanern (beifügte), wo Französisch-Indochina angeblich Japsen geholfen hat".¹⁴⁹ Aber wie alle anderen wurde auch diese Note von der Regierung in Washington nicht beantwortet; es liegen nicht einmal Anzeichen für ihre Kenntnisnahme vor.¹⁵⁰

Ho Tsch Minh, der 1945 bei der Ausrufung der Demokratischen Republik Vietnam die Kommunistische Partei Indochinas auflöste, die er 1930 mitbegründet hatte,¹⁵¹ war schon 1919 bei den Friedensverhandlungen in Paris erschienen und hatte die Unabhängigkeit für sein Land gefordert. Er, der 1924 die Sozialistische Partei Frankreichs mitbegründete, zeigte

148 De Gaulle, Charles: Memoiren 1942-1946. Düsseldorf, 1961, S.490.

149 Zitiert aus dem Telegramm eines amerikanischen Diplomaten in Hanoi an das amerikanische Außenministerium; ebd., S.

150 ebd., S.5.

151 Die Kommunistische Partei Nordvietnams (Lao Dong) wurde 1951 wieder gegründet. Siehe hierzu etwa Duncanson, Dennis J.: Government and Revolution in Vietnam. London, New York, Toronto, 1968, S.170f.

sich eher als Nationalist denn als Kommunist - in den späten vierziger Jahren wiesen amerikanische Geheimdienste immer wieder vergeblich darauf hin.¹⁵²

Bei der Entscheidung der amerikanischen Regierung, Frankreich wieder die Rückkehr nach Indochina zu ermöglichen, spielte die Einschätzung Ho Tschi Minhs als Kommunist zunächst eine sekundäre Rolle. Ziel der USA war in den ersten Nachkriegsjahren nicht die Verhinderung des Entstehens eines kommunistischen Staates in Südostasien, sondern die Wiederherstellung der französischen Stellung als führende europäische Macht. Die Amerikaner setzten die außenpolitische Priorität auf die Konsolidierung Westeuropas auch in militärischer Hinsicht und sahen in ihrem Placet für die Wiedererrichtung der französischen Herrschaft über die südostasiatischen Kolonien des Landes ein Mittel zur Beseitigung der Bedenken aus Paris gegen ein in einem integrierten Westeuropa wiederbewaffnetes Deutschland.¹⁵³

Trotzdem blieb die amerikanische Haltung gegenüber Indochina außerordentlich unentschlossen. Zwar stellte Außenminister George Marshall gegen Ende der vierziger Jahre fest, daß Washington die französische Souveränität über die Kolonien in Südostasien anerkannt habe und sie nicht in Frage zu stellen wünsche, aber auf der anderen Seite zeigte die Regierung in Paris einen besorgniserregenden Mangel an Ver-

152 Der diplomatische Geheimdienst INR konnte 1948 keine Anzeichen dafür entdecken, daß Ho Tschi Minh Anweisungen aus Moskau erhalte und ausführe. The Pentagon Papers, S.8.

153 Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Dokumentation von Curt Gasteyger über Einigung und Spaltung Europas, besonders aber auf die Rede des amerikanischen Außenminister Byrnes in Stuttgart vom 6.9.1946, Churchills Appell zur Einigung Europas vom 19.9.1946 in Zürich, in der er die Notwendigkeit einer deutsch-französischen Versöhnung vor einer Verbesserung der politischen Lage Europas betonte, und die Rede von Dean Acheson vom 10.5.1950 über die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Gemeinschaft; Dokument Nr.10, 12 und 42. Siehe zum Zusammenhang zwischen Südostasien und Europa auch Sherman Adams, Firsthand Report, S.120. Die Europa-Dokumente siehe bei Gasteyger, Curt (Hsg): Einigung und Spaltung Europas 1942-1945. Frankfurt, 1965.

ständnis für die Bevölkerung Indochinas: "Offen gestanden haben wir keine Lösung des Problems vorzuschlagen".¹⁵⁴ Zwar weigerte sich die Regierung Truman, den Appellen der Vietnamesen nach Unabhängigkeit nachzugeben, aber auf der anderen Seite schlug sie auch die französische Bitte um Flugzeuge und Schiffe zum Transport ihrer Truppen sowie um mehr Waffen ab; nicht einmal die Gründung des Staates Vietnam durch das Abkommen von Baie d'Along mit Bao Dai als Staatshauptmann konnte die Amerikaner zu entschlossenerer Unterstützung veranlassen, weil sie glaubten, sich nicht mit einer Regierung einlassen zu können, die mangels öffentlicher Unterstützung eine französische Marionette sein mußte.¹⁵⁵

Mit dem "Verlust Chinas" an die Kommunisten im September 1949 änderte sich sowohl die amerikanische Haltung gegenüber Indochina als auch ihre Motivation erheblich. Indochina war nicht mehr ein Gebiet, in dem Frankreich zur Stärkung seiner Stellung in Europa seine alte Herrschaft wiedererrichten wollte, sondern die südliche Front im Kampf gegen die weitere Ausdehnung des Kommunismus, der im benachbarten China einen so eindrucksvollen Sieg erkämpft hatte. Am 7. Februar 1950 sprach das State Department die Anerkennung des Staates Vietnam und der Königreiche Laos und Kambodscha aus und versprach gleichzeitig Hilfe bei der politischen Entwicklung des Landes, die "nicht durch von außen geschürte inneren Meinungsverschiedenheiten behindert"¹⁵⁶ werden sollte.

Diese Zusage wurde sehr schnell in die Tat umgesetzt: Am 24. Mai 1950 kündigte der amerikanische Geschäftsträger in Saigon Edmund A. Gullion ein Wirtschaftshilfeprogramm der Vereinigten Staaten für die assoziierten Staaten Laos, Kambodscha und Vietnam an, nachdem schon vorher, am 8. Mai, das State Department die Einleitung eines Militärhilfe-

¹⁵⁴ Außenminister Marshall in einem Telegramm an die amerikanische Botschaft in Paris; siehe The Pentagon Papers, S.8.

¹⁵⁵ ebd., S.9.

¹⁵⁶ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Informations Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.133.

programms für das französische Indochina in Höhe von zunächst 10 Millionen Dollar angekündigt hatte.¹⁵⁷ Damit war der erste Schritt in Richtung auf das volle Eingreifen der USA in die Entwicklung der vietnamesischen Krise getan, noch bevor die Vereinigten Staaten in Korea ein neues weltpolitisch entscheidendes Schlüsselerlebnis hatten.

Der Koreakrieg, für die Vereinigten Staaten Beweis der Aggressivität des nun kommunistischen China, beschleunigte die Erweiterung des amerikanischen Engagements in Indochina und förderte das Bild vom gemeinsamen Kampf des Westens gegen den Kommunismus, der im Süden von Frankreich, im Nordosten, in Korea, von den Amerikanern geführt wurde.¹⁵⁸ Am 18. Juni 1952 wurde in einem Communiqué nach Verhandlungen des französischen Ministers für die Assoziierten Staaten, Jean Letourneau, sowie den Botschaftern der drei indochinesischen Staaten mit der amerikanischen Regierung in Washington die künftige Marschroute der USA festgelegt: Sie erkannte an, "daß der Kampf, in den die Streitkräfte der Französischen Union und der Assoziierten Staaten gegen die Streitkräfte der kommunistischen Aggression in Indochina verstrickt sind, ein integraler Bestandteil des weltweiten Widerstandes der Freien Nationen gegen kommunistische Eroberungs- und Subversionsversuche ist".¹⁵⁹ Deshalb, heißt es in dem Communiqué weiter, wolle die amerikanische Regierung einen größeren Teil der gemeinsamen Anstrengungen übernehmen. Zuletzt, als die Franzosen in Dien Bien Phu ihre entscheidende Niederlage hinnehmen mußten, betrug der amerikanische Beitrag zu den gemeinsamen Anstrengungen etwa 80 Prozent der Kriegslasten.

Als sich im Frühjahr 1954 diese Niederlage abzuzeichnen begann, scheint die amerikanische Regierung sogar zur mili-

157 Pentagon Papers, S.9f; U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, Washington, 1970, S.371.

158 Siehe hierzu etwa das Interview mit Edmund A. Gullion.

159 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, a. a. O., S.135

tärischen Intervention bereit gewesen zu sein: Die Pentagon-Studie berichtet, daß Eisenhower die französische Regierung zwei Mal auf die Bereitschaft der USA hingewiesen habe, gewaltsam eine französische Niederlage zu verhindern. Warum Präsident Eisenhower schließlich am 5. April 1954 sich gegen eine militärische Intervention entschied, ist nicht klar, auch nicht in den Pentagon-Papieren. Mit Außenminister Dulles und dem Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff, Admiral Radford, hatte die Intervention mächtige Befürworter. Ich nehme an, daß nicht die Argumente des Armee-Generalstabschefs Ridgway den Ausschlag gegen die Intervention gaben, sondern der Widerstand einer Mehrheit im Kongreß, zu der auch der junge Senator Kennedy und der einflußreiche Fraktionsführer der Demokratischen Partei im Senat, Lyndon B. Johnson gehörten.¹⁶⁰

Widerwillig und angesichts des Ausbleibens anderer Lösungsmöglichkeiten ergaben sich die Vereinigten Staaten den Sachzwängen und entsandten eine Delegation zur Genfer Indochina-Konferenz, zu der am 8. Mai außerdem Großbritannien und die Sowjetunion ihre Außenminister als Kopräsidenten und Frankreich, die Volksrepublik China, Kambodscha, Laos sowie die beiden vietnamesischen Regierungen Delegationen schickten.

Die Amerikaner setzten von vorn herein keine großen Erwartungen in die Konferenz. Außenminister Dulles erklärte

¹⁶⁰ Der junge Senator John F. Kennedy stellte damals am 6. April 1954 in einer Rede den Widerspruch zwischen den optimistischen Prognosen der Militärs und Politiker und der Wirklichkeit fest, die er 1951 selbst erlebt hatte, und warnte vor einer amerikanischen Intervention gegen Aufständische, die im Volke breite Unterstützung fanden, sowie vor einem möglichen chinesischen Eingreifen. Siehe U.S. Congress, Senate, John F. Kennedy. A Compendium of Speeches, Statements, and Remarks Delivered During His Service in the Congress of the United States. Auch Lyndon B. Johnson, damals als demokratischer Fraktionschef einer der mächtigsten Männer im Senat, kritisierte scharf die damalige amerikanische Vietnampolitik, besonders ihre Haltung zur Frage einer Intervention in Dien Bien Phu. Siehe hierzu Schlesinger, Das bittere Erbe, S.20. Zur Befürwortung der US-Intervention in Vietnam durch Dulles und Radford siehe etwa The Pentagon Papers, S.11.

am 11. Juni 1954, eine der Bedingungen für eine akzeptable Lösung der Indochinakrise sei die "Versicherung, daß Frankreich sich nicht aus dem Kampf zurückziehen wird, bevor er gewonnen ist",¹⁶¹ und Präsident Eisenhower sagte am 11. Juli, er wolle keinen Vertrag unterzeichnen, der irgendjemanden versklave.¹⁶² Zu diesem Zeitpunkt hatte Außenminister Dulles den Konferenzort Genf bereits verlassen, und sein Under Secretary of State Walter Bedell Smith ersetzte die amerikanische Unterschrift unter das Abkommen vom 21. Juli 1954 durch die Zusicherung, daß die Vereinigten Staaten eine Verletzung "als ernst und als schwere Bedrohung des Friedens und der Sicherheit der Welt betrachten"¹⁶³ würden. Präsident Eisenhower erklärte am selben Tag, das Abkommen enthalte Bestimmungen, "die uns nicht gefallen",¹⁶⁴ und kündigte verstärkte Anstrengungen für die Gründung eines Vertrags zur kollektiven Verteidigung in Südostasien an. Ngo Dinh Diem war zu jenem Zeitpunkt bereits einen Monat lang im Amt, und am 8. September 1954 wurde in Manila der SEATO-Vertrag unterzeichnet, dessen Geltungsbereich in einem Zusatzprotokoll Kambodscha, Laos "und das freie Territorium unter der Jurisdiktion des Staates Vietnam"¹⁶⁵ zugeschlagen wurde.

Das Genfer Abkommen trat niemals de facto in Kraft. Die Franzosen, von denen alle Teilnehmerstaaten annahmen, daß sie noch in Indochina bleiben und politische, wirtschaftliche und militärische sowie administrative Hilfe gewähren würden,¹⁶⁶ zogen sich geradezu hastig zurück. Der amerika-

161 U.S. Senate, Background Information Relating to South-east Asia and Vietnam, a.a.O., S.138

162 Horowitz, Free World Colossus, a.a.O., S.148

163 U.S. Senate, Background Information Relating to South-east Asia and Vietnam, S.172f; den Wortlaut der Schlußerklärung der Genfer Konferenz vom 21. Juli 1954 siehe ebd., S.169ff.

164 ebd., S.172

165 ebd., S.177. Text des SEATO-Vertrages und des Zusatzprotokolls siehe ebd., S.173-177.

166 The Pentagon Papers, S.14. Die Pentagon-Studie bietet eine neue Version zu den Gründen für den überraschen schnellen französischen Rückzug aus Indochina und besonders aus Vietnam, den der staunende Marvin E. Gettleman

nische Nationale Sicherheitsrat bezeichnete das Abkommen in Sitzungen vom 8. und 12. August 1954 als "Desaster",¹⁶⁷ und weder in Laos noch in Kambodscha und Südvietnam gelang die Eingliederung der ehemaligen Widerstandskämpfer in die Gesellschaft.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die Gründe hierfür zu erforschen, aber der Unwillen der Regierung in Saigon und Vientiane, mit den als Kommunisten geltenden Kämpfern zusammenzuarbeiten, scheint eine ebenso große Rolle gespielt zu haben wie das Mißtrauen der Guerrillas gegen die neuen Regierungen, das sie veranlaßte, sich nicht freiwillig aller ihrer militärischen Kapazitäten zu begeben. Das Jahr des Genfer Abkommens war jedenfalls noch nicht verstrichen, als erste Meldungen von Untergrundkämpfen gegen die Regierungen in Laos und Vietnam auftauchten.

2. Amerika in Laos vor 1961

Laos ist weder ein Land ohne eigene Geschichte noch wird es von einem Volk ohne eigene Kultur bewohnt. Die Lao sind zwischen dem 6. und dem 13. Jahrhundert von Südchina aus in das Mekongtal gelangt, von wo aus sie schnell ein die ganze südostasiatische Halbinsel beherrschendes Reich aufbauten. Um die Wende des 17. zum 18. Jahrhunderts teilte es sich in drei Staaten mit den Hauptstädten Luang Prabang, Vientiane

als "eines der seltsamsten Manöver des moderenen Imperialismus" (Gettleman, a.a.O., S.169f) bezeichnet hat. Demgemäß soll dieser Rückzug auf Grund eines unter amerikanischem Druck zwischen Eisenhower, Bevollmächtigtem General Collins und dem Chef der französischen Truppen in Indochina Ely Ende 1954 zustande gekommenen Vertrags sein, der die Übernahme der gesamten militärischen Ausbildung südvietnamesischer Streitkräfte durch die Amerikaner vorgesehen habe. Ebd., S.19.

167 The Pentagon Papers, a.a.O., S.14

und Savannakhet im Süden des Landes. Im 19. Jahrhundert wurden die drei laotischen Staaten von Siam aus erobert; besonders Vientiane wurde im Verlauf jener Ereignisse schwer zerstört; die heutige Stadt der Wellblechbuden, Bambushütten und Kolonialgebäude französischen Stils barg den heute in der thailändischen Hauptstadt befindlichen Goldenen Buddha, eines der größten Standbilder dieser Art in Südostasien.¹⁶⁸

1893 wurde Laos französisches Protektorat und dem Generalgouverneur von Indochina unterstellt, ohne daß dabei die bestehenden Herrschaftsstrukturen angetastet worden wären. Im Gegenteil setzte der französische Vizekonsul in Luang Prabang, Auguste Pavie, "einer der gerissensten Kolonialpolitiker, die Frankreich je hervorgebracht hat",¹⁶⁹ mit Sisavong Vong den Vater des jetzigen Königs Sri Savang Vatthana als Monarchen ein. Die Geschichte der französischen Herrschaft in Laos ist reich an Aufständen der Bevölkerung, deren Reihe bereits acht Jahre nach der französischen Besitznahme des Gebietes begann. Sie konnten alle, wenn auch zum Teil nach jahrelangen Kämpfen, einmal gar erst nach 27 Jahren,¹⁷⁰ niedergeschlagen werden, weil sie sich auf relativ kleine Gebiete und wenige Stämme beschränkten.

Einen nationalen Widerstand gab es in Laos seit der Besetzung des Landes durch die Japaner gegen Ende des Zweiten Weltkrieges. Zu den Aufständischen zählten auch die

168 Eine ausführliche Darstellung der laotischen Geschichte einschließlich der Abstammung der Lao und der ethymologischen Bedeutung dieses Volksnamens siehe Viravong, Maha Sila: History of Laos. New York, 1964.

169 Burchett, Kambodscha und Laos oder Nixons Krieg. Reinbek, 1970, S.72. Weitere Darstellungen der französischen Herrschaft über Laos siehe etwa Fall, Bernard: Anatomy of a Crisis. Garden City, 1969, S.23-29; ferner bei Domen, a.a.O., S.9-13.

170 Der Kampf gegen die von dem aus der südlaotischen Bolovens-Ebenen stammenden Kondomane geführten Aufständischen begann 1910 und konnte erst 1937 niedergeschlagen werden. Siehe Burchett, a.a.O., S.73f.

Halbbrüder Souvanna Phouma und Souvannouvong, der damals die Taktik des Guerrillakrieges von Ho Tschì Minh erlernte, sowie Prinz Boun Oum na Sisouk na Champassak, der sich zwanzig Jahre später nur noch sehr schwer zu einer Zusammenarbeit mit den beiden anderen entschließen konnte.¹⁷¹ Sie wurden in den Kriegsjahren von einigen Amerikanern, die mit Fallschirmen hinter den japanischen Linien abgesprungen waren, mit Geld, Material und taktischen Ratschlägen versorgt, darunter auch von dem OSS-Mann Roger Hilsman, der zum Teil mit dem Gebietkommandanten General Stilwell zusammenarbeitete, zu dessen engerem Stab eine Zeitlang Major Rusk gehörte.

Wie während des Krieges verwandten die Amerikaner auch nach dessen Ende keine große Aufmerksamkeit auf das kraß unterentwickelte, dünn besiedelte, kaum erschlossene und zum größten Teil für die Amerikaner kaum zugängliche Laos. Auch nach dem Krieg war die amerikanische Vertretung in Saigon für alle drei indochinesischen Staaten zuständig, und als die USA 1950 nicht nur die Republik Vietnam, sondern auch die Königreiche Laos und Kambodscha anerkannte, wurde der diplomatische Repräsentant Washingtons in Saigon auch mit der Wahrnehmung der amerikanischen Interessen in den beiden anderen Ländern beauftragt.¹⁷²

Während Prinz Souvanna Phouma sich nach der Rückkehr französischer Truppen nach Indochina zu dem Versuch entschloß, die Unabhängigkeit seines Landes auf dem Verhandlungsweg zu erreichen, baute Souvannouvong nach dem vietnamesischen Vorbild aus den Resten der Widerstandsgruppen gegen die Japaner eine neue Untergrundorganisation, die nicht nur militärisch, sondern auch politisch-ideologisch eng an das Modell im östlichen Nachbarland angelehnt war. Souvanna Phouma indessen hatte durch Verhandlungen wesentlich früher Fortschritte erzielt als die Untergrundkämpfer Indochinas

¹⁷¹ Siehe hierzu etwa das Interview mit Winthrop G. Brown.

¹⁷² Siehe U.S. Senate, Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, a.a.O., S.133f

und die anderen Politiker. Bereits 1947 gestand die französische Regierung Laos eine beschränkte Souveränität zu, zwei Jahre danach wurde es, gemeinsam mit den beiden anderen indochinesischen Staaten, unabhängig.¹⁷³

Freilich waren die Kämpfe dadurch nicht beendet, die auch in Laos zum größten Teil von den Viet Minh-Verbänden unter der politischen Führung von Ho Tsch Minh und der militärischen von Vo Nguyen Giap getragen wurden. Der Ausbau Dien Bien Phus zu einer starken Festung war als Sperre gegen die Verstärkung der in Laos operierenden Guerrilla-Verbände gedacht, und die Franzosen erwarteten von seiner Existenz beträchtliche militärische Vorteile vor allem in Laos. Das Vorhaben scheiterte, und Laos sollte, wie es für Vietnam geplant war, durch das Verbot militärischer Allianzen und die Nichtzulassung von Stützpunkten ausländischer Truppen neutralisiert werden. An eine Teilung nach dem vietnamesischen Beispiel war nicht gedacht, wenn auch die beiden nordöstlichen Provinzen des Landes, Phong Saly und Sam Neua, als Standort für die Verbände des Pathet Lao bestimmt wurden, die nicht bereit waren, sich in die königlich-lao-tische Armee integrieren zu lassen. Den Franzosen wurde die Besetzung zweier Stützpunkte mit insgesamt 3 500 Mann gestattet; es wurde angenommen, daß sie noch eine Zeit lang im Lande bleiben würden, um den Übergang von Laos zur völligen Unabhängigkeit zu erleichtern. Im Gegensatz zu Vietnam sollte der politischen Organisation des Pathet Lao, der Neo Lao Hak Xat, die Möglichkeit zur Teilnahme an freien allgemeinen Wahlen gegeben werden.¹⁷⁴

Daß sich die Verbände des Pathet Lao nicht auflösten, sondern mit ihren Mitgliedern, deren Zahl auf mindestens zweitausend, höchstens sechstausend Mann geschätzt wurden, im

¹⁷³ ebd., S.133

¹⁷⁴ Text des Abkommens über die Neutralisierung von Laos vom 20. Juli 1954 siehe ebd., S.161-169.

Nordosten des Landes einen "kommunistischen Brückenkopf"¹⁷⁵ bildeten, war mithin weder ein Vertragsbruch noch eine Überraschung angesichts ihrer engen militärischen und politischen Verflechtung mit den Viet Minh, aus deren Reihen ein beträchtlicher Teil der mittleren und oberen Ränge des Pathet Lao stammte. Der Abzug der Truppen des Viet Minh aus Laos gemäß den Bestimmungen des Genfer Abkommens konnte allerdings nie verifiziert werden, während die Vereinigten Staaten den Vertrag mit der Eingliederung des Landes in das SEATO-Schutzgebiet unterliefen.

In einer Pressekonferenz in der nordvietnamesischen Hauptstadt Hanoi erklärte der damals von den meisten kommunistischen Staaten als laotischer Regierungschef anerkannte Souvanna Phouma am 28. April 1961, John Forster Dulles habe den Neutralismus als unmoralisch betrachtet.¹⁷⁶ Zugleich strebte der Außenminister nach dem Ende der Genfer Indochinakonferenz danach, das Vakuum auszufüllen, das der Abzug der Franzosen aus ihren ehemaligen Kolonien hinterlassen habe und das durch die indochinesischen Staaten selbst weder gefüllt werden könne noch von den chinesischen und nordvietnamesischen Kommunisten gefüllt werden dürfe. Noch vor Beginn der Genfer Verhandlungen hatte er in einer Rede erläutert, warum das Gebiet prowestlich bleiben müsse: Ein Erfolg der kommunistischen Aggression in Indochina würde "bestimmt die gleichen aggressiven Gewohnheiten gegenüber den übrigen freien Völkern in diesem Gebiet"¹⁷⁷ hervorrufen. Südostasien sei die "Reisschüssel" des gesamten Fernen Osten, reich an Rohstoffen und potentiellen Märkten. Es liege längs der bestausgebauten Luft- und Seewege zwischen dem Pazifik und Südasien; feindlich gesinnt, bedrohe

175 Clubb, Oliver E.: The United States and the Sino-Soviet Bloc in Southeast Asia. Washington (1967), S.26

176 Zukrowski, Wojciech, u.a.: Sous le ciel du Laos. Hanoi, 1961, S.123ff.

177 Zitiert aus einer Dulles-Rede vom 31.März 1954 vor dem Overseas Press Club in New York; siehe Amerika-Dienst, 6.4.1954, S.3.

es die militärische Position der Vereinigten Staaten im gesamten westlichen Pazifik, die Philippinen, Australien und Neuseeland - nicht umsonst habe Präsident Eisenhower der gesamten Region eine "überragende Bedeutung"¹⁷⁸ zugesprochen. Die Vereinigten Staaten, fuhr Dulles damals fort, seien entschlossen, eine kommunistische Machtübernahme in Indochina zu verhindern, denn nur so könne man den Frieden erringen; für dieses Ziel sei die amerikanische Regierung sogar bereit, "ernste Risiken"¹⁷⁹ auf sich zu nehmen.

Aus diesen Gründen entschloß sich die amerikanische Regierung, das kleine Königreich zu einem "Bollwerk gegen den Kommunismus" zu machen und zu diesem Zweck eine Armee mit 25 000 Mann aufzubauen - "eine Idee des State Department, die das Verteidigungsministerium ursprünglich für lächerlich hielt"¹⁸⁰ angesichts der Tatsache, daß das Land nur zwei Millionen Einwohner hatte. Die amerikanische Hilfe steigerte sich von 40,9 Millionen Dollar im Jahre 1955, die als "Budgethilfe" ausgewiesen war und zum größten Teil den Sold für die laotische Truppen darstellte, auf 55,5 Millionen Dollar im letzten Amtsjahr der Regierung Eisenhower, von denen wiederum 40,9 Millionen als Budgethilfe bezeichnet wurden, 13,4 Millionen für Militärhilfe und 1,2 Millionen Dollar für technische und Entwicklungshilfe bestimmt waren.¹⁸¹

Im November 1957 hatten die seit 1954 unternommenen Versuche Souvanna Phoumas, des Chefs der neutralen Regierung in Laos, den Pathet Lao zur Mitarbeit in seiner Regierung zu bewegen, den gewünschten Erfolg. Die Vertreter des Pathet

¹⁷⁸ ebd. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich zwischen dieser Dulles-Rede und der Argumentation von Edmund A. Gullion in seinem Interview mit mir, in dem er die Bedeutung Südostasiens für die USA nahezu wortgetreu nach Dulles charakterisiert hat.

¹⁷⁹ ebd., S.4

¹⁸⁰ Schlesinger, Arthur M.: Die tausend Tage Kennedys, S.284.

¹⁸¹ Statistische Angaben hierüber siehe Dommen, a.a.O., S.104.

Lao übernahmen zwei Ministerien und gliederten ihre militärischen Verbände in die Regierungsarmee ein.

Die Tatsache, daß Pathet-Lao-Chef Souvannouvong, ein Halbbruder des Premierministers, als Minister für Wirtschaftsplanung plötzlich die Verteilung der amerikanischen Hilfgelder unter sich hatte, und die Wahlen von 1958 in den beiden Provinzen, die der Pathet Lao bei seinem Eintritt in die Regierung wieder in das Land integriert hatte und wo die Neo Lao Hak Xat einen triumphalen Sieg erringen konnte,¹⁸² vermittelte den Amerikanern die Furcht vor einer kommunistischen Machtübernahme in Laos. Sie unterstützten die Bildung des "Rassemblement du Peuple Laotien" durch Phoui Sananikone und des "Comité pour la Défense des Intérêts Nationaux" CDIN, dessen führender Mann der in Frankreich ausgebildete Phoumi Nosavan wurde. Bernard Fall spricht zwar nicht wie Arthur Schlesinger von einem CIA-Komplot, das zur Abwahl der Regierung Souvanna Phouma durch die Nationalversammlung führte,¹⁸³ aber das CDIN, das die besondere Unterstützung der USA genoß,¹⁸⁴ war in der im August 1958 gewählten Regierung Sananikone mit fünf Ministern, davon vier in Schlüsselpositionen, vertreten, und Souvanna Phouma warf den Vereinigten Staaten vor, sie hätten die Regierung zur Aufgabe der Neutralitätspolitik gezwungen.¹⁸⁵ Sananikone und sein starker Mann, Verteidigungsminister Nosavan, bezeichneten den Kommunismus als ihren gefährlichsten Gegner und veranlaßten die Pathet Lao zum Rückzug in die Berge und zur Wiederaufnahme des Bürgerkrieges.¹⁸⁶

182 Eine Beurteilung dieses Wahlergebnisses - von 21 Sitzen gewannen Pathet Lao und prokommunistische Neutralisten 13 - aus amerikanischer Sicht bietet das Interview mit William H. Sullivan.

183 Fall, Bernard: *Anatomy of a Crisis*. Garden City, 1969, S.86, 93f; Schlesinger, a.a.O., S.265

184 Fall, a.a.O., S.94

185 ebd., S.95

186 Die Reaktion der Volksrepublik China, Nordvietnams und des Pathet Lao auf die Ablösung Souvanna Phoumas sowie die daraus erwachsende Sorge Peking's über eine drohende Einkreisung und Gefährdung des Landes durch die USA siehe in: *Concerning the Situation in Laos*. Peking, 1959.

Mit "lärmend manipulierten Wahlen"¹⁸⁷ gewannen 1960 die CDIN-Kandidaten alle 59 Sitze der Nationalversammlung, aber die daraus erwachsende Regierung von Tiao Somsanith hatte nur bis August Bestand: Ein junger Fallschirmjäger-Offizier, Kong Le, setzte die Regierung ab und trug Souvanna Phouma wieder das Amt des Premierministers an. Gegen den Willen des Offiziers strebte Souvanna Phouma eine Koalition mit Phoumi Nosavan an, um so seine Verhandlungsposition gegenüber den Pathet Lao zu stärken. Wegen dieser Haltung schienen "viele Leute in Washington ... zu denken, daß er (Kong Le) ein kommunistischer Agent sei",¹⁸⁸ während der amerikanische Botschafter Brown in ihm einen verbitterten Soldaten sah, der endlich den Bürgerkrieg zu beenden suchte, der nur ausländischen Interessen diene.¹⁸⁹

Trotzdem teilte Souvanna Phouma das Innenministerium und das Verteidigungsministerium Phoumi Nosavan zu, ohne dafür echte Loyalität zu genießen. Zwar waren State Department und CIA auf den Rat Browns hin für eine Zusammenführung der beiden, aber das Pentagon erkor Nosavan zu seinem einzigen Favoriten. Mit dieser Rückendeckung konnte der General die laotische Armee nach Savannakhet führen und eine Gegenregierung ausrufen, die nun amerikanische Militärhilfe bezog, während Souvanna Phouma, dessen Regierung von den Vereinigten Staaten offiziell anerkannt war, die Wirtschaftshilfe bekam.

Aber die Wahl zwischen einer neutralistischen und einer pro-westlichen Regierung fiel dem State Department nicht schwer: Ende Oktober verweigerten die USA die Lieferung nach Reis und Öl nach Laos, die Thailand wegen eines Grenzstreites blockierte, denn es hatte den Anschein, als sei Souvanna Phouma entweder Komplize oder Gefangener des Hauptmannes Kong Le, der seinerseits als Helfer der Pathet Lao betrachtet wurde.¹⁹⁰ Trotz dieser Maßnahme und einer Sondermission

187 Time, 17.3.1961, S.24

188 Interview mit Winthrop G. Brown

189 ebd.

190 Eisenhower, Dwight D.: Wagnis für den Frieden. Düsseldorf, Wien, 1966, S.510

amerikanischer Diplomaten wollte der mit Ausnahme der Einheiten Kong Les jeder realen Macht beraubte Souvanna Phouma gemeinsam mit Vertretern des Pathet Lao eine Regierung bilden. In seiner Not wandte er sich an die Sowjetunion, die bereitwillig über eine Luftbrücke von Hanoi aus zuerst Reis und Öl, später Waffen und Munition lieferte. Die Sowjetunion war bis zu diesem Zeitpunkt am Rande des Geschehens gestanden, aber "weil die Sowjets aus dem Kongo gedrängt worden waren, mit dem Verschwinden von Patrice Lumumba, als Mr. Chruschtschow eine Menge überzähliger Flugzeuge hatte, und eine Menge sowjetischer Flieger und sowjetischen Militärpersonals, und er steckte sie nach Laos. So fanden wir uns in der ziemlich lächerlichen Lage von amerikanisch unterstützten Leuten mit amerikanischen Militärberatern und sowjetisch unterstützten Leuten mit sowjetischen Militärberatern in gegenseitiger Konfrontation in Laos, einem völlig ungeeigneten Ort sowohl für uns als auch für die Sowjets, um in eine militärische Konfrontation verwickelt zu sein."¹⁹¹

Im Weißen Haus rechnete man Anfang Dezember mit einem erneuten Ausbruch des Bürgerkrieges, dessen Folgen dieses Mal angesichts des Sowjet-Engagements wesentlich weittragender sein konnten als zuvor. Es wurden die ersten sowjetischen Waffenlieferungen gemeldet, und einige Tage später putschte Oberst Kouprasith Abhay, ein "Mitarbeiter" (Eisenhower) Nosavans, gegen Souvanna Phouma. Der Staatsstreich verlief nicht nach Plan - Souvanna flüchtete zwar nach Pnom Penh, aber die Hauptstadt Vientiane wurde von Kong Le besetzt, und Abhay zog sich zu Nosavan nach Savannakhet im Süden des Landes zurück. Fünf Tage später griffen die beiden Vientiane an, und Phoumi Nosavan "erreichte mit Hilfe eines Feldzugplanes seiner amerikanischen Berater den einzigen militärischen Sieg seines Lebens".¹⁹² Kong Le zog sich mit einer beträchtlichen Menge amerikanischen Materials zu den Verbänden

¹⁹¹ Interview mit William H. Sullivan

¹⁹² Schlesinger, a.a.O., S.286. Die New York Times behauptet in ihrer Ausgabe vom 10.10.1961, zu diesem Schritt sei der General von der CIA überredet worden, die auch die Planungen für den Staatsstreich geleitet habe.

des Pathet Lao zurück, und der Erbprinz von Champassak, Boun Oum, "eine Art großer, wundervoller buddhistischer Falstaff",¹⁹³ wurde Chef einer provisorischen Regierung, "die wir endlich offen unterstützen konnten".¹⁹⁴ Boun Oum "wollte nicht Premierminister sein. Er war kein sehr guter Mann dafür. Er hatte keinerlei Interesse daran, Premierminister zu werden... Er ist ein ziemlich angesehener Mann ..., aber als nationale Gestalt war er eine Gallionsfigur".¹⁹⁵

Boun Oum richtete sofort ein Hilfeersuchen an die USA, und weil "der SEATO-Pakt ... uns zur Wahrung der Sicherheit des laotischen Gebietes"¹⁹⁶ verpflichtete, billigte Präsident Eisenhower den Einsatz amerikanischer und thailändischer Flugzeuge für Nachschub und Aufklärung. Das Weiße Haus erwog, angesichts der verstärkten Aktivitäten nordvietnamesischer und sowjetischer Kräfte die Luftaufklärung über Nordvietnam anzuordnen, denn "es wurde immer klarer, daß die neue antikommunistische Regierung unter Boun Oum ein beträchtliches Maß an ausländischer Hilfe benötigen würde, wenn sie durchhalten sollte."¹⁹⁷

Um die Jahreswende 1960/61 machte die amerikanische Regierung in Laos eine plötzliche Kehrtwendung und begann sich nach einer "politischen Lösung"¹⁹⁸ umzuschauen. Hatten sich die Vereinigten Staaten noch Mitte Dezember 1960 gegen den Einsatz der Internationalen Kontrollkommission ausgesprochen, die von der UdSSR zur Schlichtung der wieder aufflammenden Kämpfe in Laos aufgefordert worden war,¹⁹⁹ so ließen sie am 7. Januar 1961 die Regierung Boun Oum erklären, man sei nicht mehr grundsätzlich gegen die Aktivierung der ICC, sofern alle Signatarstaaten des Genfer Abkommens in Vientiane formell darum bitten wurden.²⁰⁰

193 Interview mit Winthrop G. Brown

194 Eisenhower, a.a.O.

195 Interview mit Winthrop G. Brown

196 Eisenhower, a.a.O.

197 ebd., S.511

198 Time, 17.3.1961, S.24

199 Fall, Anatomy of a Crisis, S.212

200 Am selben Tag forderte die US-Regierung internationale Zusammenarbeit zur Erhaltung der laotischen Neutralität und billigte damit ebenfalls den ICC-Einsatz. Department of State Bulletin, 23.1.1961, S.115ff.

Ein Grund für diese Revision der amerikanischen Politik waren die teilweise blamablen Niederlagen des starken Mannes in Boun Oums Regierung gegen den Pathet Lao, die gezeigt hatten, daß die amerikanische Regierung Phoumi Nosavan "bei weitem überschätzt hatte. Er war kein sehr guter General... Ich glaube, wir setzten zu viel Vertrauen in seine Fähigkeiten. Aber er redete in der Sprache des Antikommunismus, und er war davon überzeugt, glaube ich".²⁰¹ Zweiter Grund war vermutlich das Eingreifen der Briten: Am 21. Januar forderten sie in einer Note an die sowjetische Regierung die Wiedereinsetzung der Internationalen Kontrollkommission für Laos. Botschafter Brown und viele, meist untergeordnete Beamte aus dem State Department fanden endlich Gehör mit ihren Vorschlägen zum Einschlagen einer Neutralitätspolitik gegenüber Laos.²⁰²

Diese politische Schwenkung der Vereinigten Staaten wurde aber nur von einigen Teilen der Regierung und von diesen nur halbherzig mitgemacht. Das Pentagon hielt noch immer an General Nosavan fest und schickte noch Anfang Januar 1961 "einige sehr starke Männer, wie zum Beispiel General McIntosh" nach Laos, die "starke Gedanken"²⁰³ hatten. Sie nutzten die wahrscheinlich unvermeidlichen Unsicherheiten und Nach-

201 Interview mit Winthrop G. Brown

202 Brown war von Juli 1960 bis Juni 1962 in Vientiane tätig und wurde dann routinemäßig versetzt. Er "hatte von Beginn (s)eines Aufenthaltes in Laos an das Gefühl, daß unsere Politik falsch war". Zwar ist es "schwer, eine langgeübte Politik in sechs Monaten zu ändern ..., aber ich glaube, wir halfen den Grundstein legen für eine neuartige Denkweise..." Nach dem Tode von Außenminister Dulles waren in Washington die alten Denkmodelle in Bewegung geraten, und "gerade dann hat der Botschafter noch immer die Fähigkeit großen Einflusses auf die Politik... Washington schenkt den Dingen große Aufmerksamkeit, die es von den Botschaftern hört. Alle Zitate stammen aus meinem Interview mit Winthrop G. Brown. Botschafter Brown betont darin die Einmütigkeit, die in Vientiane zwischen ihm, der CIA und dem Militär geherrscht habe, aber Schlesinger, Sullivan und mehrere Zeitungen bezweifeln dies. William H. Sullivan urteilte über Brown, er sei "nicht der stärkste Verwalter" gewesen. Siehe das Interview mit William H. Sullivan.

203 Interview mit William H. Sullivan

lässigkeiten aus, die kurz vor einem Regierungswechsel entstehen, "und brachten es fertig, ihre Ideen in die Tat umzusetzen - eigentlich ohne volle Billigung des Botschafters und ohne volle Unterstützung des Außenministeriums".²⁰⁴

Die Unbeständigkeit Washingtons in der Laosfrage manifestiert sich etwa in der amerikanischen Reaktion auf eine Meldung der laotischen Regierung, wonach Invasionstruppen in einer Stärke von sechs Bataillonen aus China und Nordvietnam in Laos eingedrungen seien. Diese Nachricht löste am 31. Dezember 1960 eine Besprechung im Weißen Haus aus, in der die CIA berichtete, es handle sich dabei um 1 500 bis 2 500 Soldaten unbekannter Herkunft. Eisenhower schlug damals vor, Souvanna Phouma zur Auflösung seiner Exilregierung²⁰⁵ und zur Abreise nach Frankreich zu bewegen. Er regte an, den SEATO-Rat zu einer Sondersitzung einzuberufen, aber, wie er in seinem Memoiren schreibt, keine bestimmten offenen Aktionen zu fordern. Ferner ordnete er Vorbereitungen für den Einsatz amerikanischer Truppen an, denn "wir können Laos nicht in die Hände der Kommunisten fallen lassen, selbst wenn das für uns bedeutet, daß wir kämpfen müssen".²⁰⁶

204 ebd.

205 Die laotische Exilregierung unter Souvanna Phouma in Phnom Penh war von der UdSSR, der VR China und Nordvietnam diplomatisch anerkannt worden.

206 Eisenhower, a.a.O., S.512. Diese Aktivitäten werden auch durch eine Reihe rasch aufeinander folgender Erklärungen des State Department belegt. Am 31. Dezember hieß es im Zusammenhang mit der Laos-Sitzung im Weißen Haus, die Berichte über eine Invasion von Laos durch kommunistische Truppen würden mit großer Sorge verfolgt. Gleichzeitig wurde die Solidarität der SEATO-Staaten einem solchen Fall gegenüber betont und das Ersuchen der amerikanischen Regierung um eine Sondersitzung des SEATO-Rates bekanntgegeben. Siehe Department of State Bulletin, 16.1.1961, S.76f. Schon drei Tage später wurde die Invasionsmeldung insofern dementiert, als die USA die Sowjetunion beschuldigte, eine Luftbrücke zur Versorgung des Pathet Lao eingerichtet zu haben (ebd., 23.1.1961, S.114). Beim Auftauchen dieser Berichte wurden in der Presse sofort Zweifel laut. Wohlwollende Blätter sprachen von Mißverständnissen (Time, 13.1.1961; Partially False Alarm). Frankreich meldete, es besitze "keinerlei Bestätigung der Gerüchte über eine Invasion laotischen Gebietes durch Streitkräfte aus Nordvietnam" (AFP, 2.1.1961), und die

Selbst wenn Eisenhowers Behauptung, er habe im SEATO-Rat keine bestimmte Aktionen verlangen wollen, stimmt, so muß doch diese erste Notsitzung des Rates seit Bestehen des südostasiatischen Verteidigungsbündnisses eine ziemliche Enttäuschung für Washington gewesen sein. Die Entscheidung im SEATO-Rat war aber vorhersehbar. Frankreich hatte sich geweigert, Souvanna Phouma zum Rücktritt zu bewegen und die Regierung Boun Oum anzuerkennen, und als Eisenhower in einem Brief Frankreich zur Mitarbeit in Laos aufforderte, antwortete de Gaulle, der Westen sei zum Teil selbst in der Lage in Laos verantwortlich und müsse deshalb auch die Folgen tragen. Nur der Unterstützung Thailands sicher, konnten die USA den SEATO-Rat zu nichts anderem bewegen als zum Ausdruck der Besorgnis über die sowjetischen Waffenlieferungen an den Pathet Lao und zu der Erklärung, man wolle sich weitere Maßnahmen vorbehalten, wenn die Meldung von der Invasion verifiziert sei. Daß militärische Maßnahmen damit zuletzt gemeint waren, zeigt die starke Betonung, die im Abschlußcommuniqué der Tagung auf die Hoffnung auf eine friedliche Beilegung der Krise gelegt wurde.²⁰⁷

Die Millionenbeiträge an Militärhilfe, das "Programs Evaluation Office", dessen Mitglieder zeitweilig aus der Armee entlassene amerikanische Militärberater waren, der Appell der USA an alle "freien" Länder, bei der Bekämpfung der Kom-

Engländer forderten die Untersuchung dieser Meldung durch die ICC. Nation schrieb am 28.1.1961 unter dem Titel "The Dream War", militärische Nachrichten aus Vientiane seien schon immer sehr unzuverlässig gewesen, aber angesichts des Invasionsberichtes "brachen die Zeitungsleute in unkontrolliertes Gelächter aus". Im Übrigen gab Ministerpräsident Boun Oum am 26. Januar auf einer Pressekonferenz zu, daß die Meldung falsch war. Die Regierung habe mit dieser Behauptung innere und äußere Unterstützung gesucht und ihr internationales Ansehen vor der Bevölkerung demonstrieren wollen.

207 Department of State Bulletin, 23.1.1961, S.117.

munisten mitzuhelfen,²⁰⁸ die Bitte Eisenhowers an Nehru, den Amerikanern zu helfen, die kommunistische Machtübernahme in Laos zu vermeiden - alles das verpuffte wirkungslos. Die Regierung Boun Oum beherrschte nur etwa ein Drittel des Landes. Der Rest befand sich in den Händen des Pathet Lao, die dort eine eigene Verwaltung einrichteten, eigene Steuern erhoben und eigene Schulen bauten. Mochten die Kommunisten²⁰⁹ auch "ganz bestimmt eine Minderheit" sein, "eine sehr kleine Minderheit", mochte das Gebiet, das sie kontrollierten, ... eine "sehr geringe Bevölkerung" haben, mochte "die Mehrheit der Bevölkerung, die überwältigende Mehrheit, ... in den Landesteilen sein, die von den Antikommunisten kontrolliert wurden"²¹⁰ - die militärische Lage verschlechterte sich zusehends. Die Truppen des Hauptmann Kong Le, die zum größten Teil mit erbeutetem amerikanischem Material ausgerüstet waren, drohten das Land zu teilen, mehrere wichtige Provinzstädte wurden von den Verbänden des Pathet Lao erobert. Es wurden ernste Befürchtungen laut, die Truppen der Pathet Lao könnten mit den russischen Waffen, die in immer reichlicheren Mengen²¹¹ geliefert wurden, die prowestliche Regierung aus eigener Kraft stürzen.

Außenpolitisch standen die Vereinigten Staaten in der Laosfrage praktisch allein da, unterstützt nur von Thailand und Südvietnam. Großbritannien und, deutlicher noch, Frankreich

208 Der Appell erging in einem Weißbuch des State Department, das am 7. Januar 1961 veröffentlicht wurde. Department of State Bulletin, 23.1.1961, S.115ff.

209 William Sullivan spiegelt die damalige allgemeine Auffassung der amerikanischen Regierungskreise wider, wenn er zwischen Pathet Lao und Kommunisten "keinen besonderen" Unterschied macht. Siehe mein Interview mit William H. Sullivan.

210 Interview mit William H. Sullivan

211 Die New York Times vom 3.3.1961 meldete aus Phongsaly, der provisorischen Hauptstadt der vom Pathet Lao gebildeten "Interimsregierung", auf Lastwagen aus der Sowjetunion würden jede Woche schwere Waffen geliefert, einschließlich schwerer Artillerie und Panzern. Über eine sowjetische Luftbrücke würden pro Tag weitere 45 Tonnen Waffen nach Laos eingeflogen.

hatten sich gegen die amerikanische Haltung diesem Land gegenüber ausgesprochen, und die SEATO raffte sich nur zu lauen Erklärungen auf.

Bei seinem Auszug aus dem Weißen Haus hatte Präsident Eisenhower die schwere Anklagen im Ohr, die Prinz Souvanna Phouma einen Tag zuvor in einem Interview mit der New York Times gegen die Vereinigten Staaten gerichtet hatte. In seinem Exil hatte er die Washingtoner Regierung des Verrates an seiner neutralistischen Regierung bezichtigt. Sie habe dadurch, daß sie die Bildung einer Einheitsregierung mit allen am Krieg beteiligten Gruppen verhindert habe, den Aufstand der kommunistischen Rebellion hervorgerufen. J. Graham Parsons, Eisenhowers letzter Unterstaatssekretär für Fernost, der "schändliche Architekt der zerstörerischen amerikanischen Politik gegenüber Laos", und andere Beamte des State Department seien "direkt verantwortlich für das ... Vergießen von laotischem Blut".²¹²

3. Amerika in Vietnam bis 1961

Das sich an der gesamten Ostküste der indochinesischen Halbinsel hinziehende Vietnam unterstand während des größten Teils seiner mehr als zweitausendjährigen Geschichte der Herrschaft fremder Mächte, und trotzdem wird seinen Bewohnern ein stärkeres Nationalbewußtsein und ein größerer Drang nach Unabhängigkeit zugeschrieben als seinen Nachbarn.²¹³ Es "steht allein als das einzige Land in Südost-

²¹² New York Times, 19.1.1961.

²¹³ Werner Levi nennt vietnamesischen Nationalismus "ausgedehnter, militanter und selbstbewußter" (Levi, Werner: The Challenge of World Politics in South and Southeast Asia, Englewood Cliff., 1968, S.28, Fußnote 1) als den der benachbarten Völker, und meint, auch das politische Bewußtsein sei hier stärker als in den übrigen Staaten

asien, das durchdringendem und fortwährendem chinesischen Einfluß und Regiment für mehr als tausend Jahre unterworfen war,"²¹⁴ und dennoch konnte das Volk in Indochina eine Hegemonie errichten, die noch in den frühen sechziger Jahren unseres Jahrhunderts die laotische Regierung veranlassete, von "annamitischer" Gefahr zu reden anstatt von kommunistischer oder nordvietnamesischer, als sie die Aktivitäten von Truppen aus Hanoi in Laos verurteilte.²¹⁵ Die Tributpflichtigkeit Vietnams gegenüber China endete erst mit der Übernahme der Herrschaft über das Land durch die Franzosen, die jedoch beispielsweise ihren Anspruch auf Laos mit der Tributpflichtigkeit der Königreiche Luang Prabang und Chieng Khouang gegenüber dem kaiserlichen Hof in Hué begründeten.²¹⁶

Auch in der Zeit ohne Fremdherrschaft war Vietnam weder ein geeinigtes noch ein mit festen Grenzen versehenes Land. Von einem Gebiet mit den nördlichen Provinzen des heutigen Vietnam und Teilen Südchinas ausgehend breitete sich das Volk, dem engen Bereich zwischen Küste und der annamitischen Gebirgskette folgend, nach Süden aus und vernichtete dabei Reiche wie die der Tscham und der Khmer, bis sie in der Mitte des 18. Jahrhunderts mit Cochinchina den südlichsten Punkt ihres Vordringens erreichten. Dies war keineswegs das Resultat gemeinsamer Anstrengungen: "Das Land war ... fast ständig von dynastischen Kämpfen und den Kriegen rivalisierender Adelsfamilien zerissen",²¹⁷ und der kaiserliche Hof in Hué bildete nur nominell die Spitze des Staates.

jener Region (ebd., S.35, Fußnote 14). Auch David Halberstam, ab 1962 einige Jahre lang Korrespondent der New York Times in Südvietnam, stimmte dem zu und schreibt: "... eine Herrschaft von Ausländern haben sie (die Vietnamesen) niemals akzeptiert." Siehe Halberstam, David: Vietnam oder Wird der Dschungel entlaubt? Reinbek, 1965, S.15.

214 Gettleman, a.a.O., S.17

215 Siehe etwa Saturday Evening Post, 22.4.1961, How Uncle Sam Fumbled in Laos.

216 Burchett, Kambodscha und Laos oder Nixons Krieg?, S.72f.

217 Gettleman, a.a.O., S.18

Erst Kaiser Gia Long konnte 1802 das Land nach 25jährigen Kämpfen gegen die drei wichtigsten Dynastien in Saigon, Hué und Hanoi vereinigen, ohne dabei jedoch Erneuerer oder sozialer Befreier zu sein. Selbst seine Herrschaft war nicht unbestritten: "Unter Gia Long überwogen in weiten Landstrichen unsichere Bedingungen, und über einen großen Teil der ländlichen Gebiete übte er nur nominelle Kontrolle aus. Selbst seine Nachfolger scheiterten bei der Herstellung von Recht und Ordnung in allen Teilen ihres Reiches."²¹⁸ In dieser Zeit versuchten die vietnamesischen Kaiser - oder besser das mit großem Einfluß ausgestattete Mandarinat - das Land von allen Beziehungen zum Ausland abzuschneiden, deren Anknüpfung etwa mit dem Ende der vietnamesischen Ausdehnung nach Süden eingesetzt hatte. Die Mißhandlung westlicher Missionare versorgte die Franzosen mit einem Vorwand für ihr Eingreifen in Vietnam, das ihnen bis zum Ende der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts die Herrschaft in Indochina einbrachte, und am 25. August 1883 erkannte der kaiserliche Hof in Hué das Protektorat Frankreichs über Tongking und Annam an.

Der französische Einfluß auf die vietnamesische Agrargesellschaft war gering; die von ihm geformte westlich-orientierte städtische Elite war der ländlichen Bevölkerung weitgehend entfremdet, jedoch war die Zeit Vietnams als Kolonie gekennzeichnet von "zahllosen Versuchen zum Sturz der französischen Kolonialmacht",²¹⁹ aber auch von Bemühungen, sie in dem von den Franzosen gesteckten Rahmen der Legalität auf die Selbstbestimmung vorzubereiten - ein Weg, der lange Zeit von der französisch geformten Oberschicht beschritten wurde, der etwa der spätere Staatspräsident Südvietnams Ngo Dinh Diem entstammte.²²⁰

Der Widerstand der Vietnamesen gegen die französische Herrschaft wurde zunächst vom politisch ehemals dominierenden

²¹⁸ ebd., S.24

²¹⁹ ebd., S.26

²²⁰ Siehe hierzu etwa Ansprenger, Franz: Auflösung der Kolonialreiche. München, 1966, S.84f.

Mandarinat mit dem Ziel der Vertreibung der verhaßten Fremden und der Wiederherstellung der alten Ordnung geführt. Nach dessen Unterdrückung wurde die alte Führungsschicht durch eine neue, in französischen Schulen erzogene, französisch sprechende und zum Teil in der Handhabung der westlichen Technik und Wirtschaftsform ausgebildete Elite abgelöst, deren Ziel zwar ein unabhängiges Vietnam war, in dem jedoch auf das alte Regierungssystem verzichtet und es durch neue wirtschaftliche, politische und soziale Formen ersetzt werden sollte. Politisches Sammelbecken dieser Richtung war ab 1927 die Nationalpartei Vietnams, die nach dem Vorbild der Kuomintang Sun Yatsens gegründet worden war,²²¹ aber schon drei Jahre später bei der Niederschlagung eines Aufstandes völlig zerstört wurde.

Die dadurch entstandene Lücke füllte ab 1930 der Kominternvertreter für Südostasien, Nguyen Ai Quoc oder Ho Tshi Minh, indem er drei miteinander konkurrierende kommunistische Parteien zur indochinesischen kommunistischen Partei zusammenfaßte, die in den folgenden Jahren zwar intensiver und brutaler französischer Verfolgung ausgesetzt war, aber nie zerstört wurde, wiewohl ihr Gründer zwei Jahre lang in Hongkong inhaftiert war. Die Kommunisten waren die einzige intakte Organisation, die einen sinnvollen Widerstand gegen die Franzosen und später auch gegen die Japaner aufnehmen konnte.²²²

Wie in Laos gab auch in Vietnam erst die Bedrohung und Besetzung des Landes durch die Japaner den Anstoß zu einem nationalen Aufstand, während alle bisherigen Widerstandsbewegungen regional begrenzt und mithin relativ leicht niederzuschlagen waren. Träger der nationalen Résistance war der Viet Nam Doc Lap Dong Minh, die Liga für die Unabhängigkeit Vietnams oder Viet Minh, in der die verschiedensten politischen Gruppen Vietnams, unter anderem auch die Kom-

221 ebd., S.85

222 Gettleman, a.a.O., S.33f

munisten Ho Tschi Minh, zusammengefaßt waren. Mehr als auf die Bekämpfung der näherrückenden Japaner und die von Westen her in ihre Kolonien eindringenden Siamesen konzentrierte sich die Vichy-Regierung auf die Unterdrückung des Vietnam, dessen Angebot zur Zusammenarbeit gegen Japan die französischen Behörden im Frühjahr 1943 ablehnten. Der Kampf gegen die Japaner wurde also allein geführt, und nach dem plötzlichen Zusammenbruch ihrer Herrschaft übernahm er schnell im ganzen Land die Regierungsgewalt.²²³

Dann geschah, was den amerikanischen General Douglas MacArthur in London zu dem Ausruf veranlaßte: "Wenn es etwas gibt, was mein Blut zum Kochen bringt, dann ist es das, unsere Alliierten in Indochina und Java japanische Truppen verwenden zu sehen, um das kleine Volk zurückzuerobern, dem wir die Freiheit versprochen haben. Das ist die gemeinste Art des Verrates."²²⁴ Britische Truppen reinigten mit Hilfe der nach Kriegsende in Indochina zurückgebliebenen japanischen Streitkräften die Städte im Süden Vietnams, bis die Franzosen genügend Truppen herangeschafft hatten, um diese Aufgabe selbst zu Ende zu führen. Nordvietnam, bis zum 16. Breitengrad von chinesischen Truppen besetzt, wurde im März 1946 den Franzosen übergeben, die der Regierung Tschiang Kai-Schek als Gegenleistung die Aufgabe ihrer Konzessionen in zahlreichen chinesischen Großstädten boten.²²⁵

Harold Isaacs berichtet, Ho Tschi Minh habe zähneknirschend die Ablösung der chinesischen Truppen durch die französischen im Vietnam nördlich des 16. Breitengrades hingenommen.²²⁶ Dagegen spricht allerdings das berühmte Ho-Wort: "Lieber ein bißchen an der Scheiße der Franzosen riechen

223 ebd., S.44ff; Lacouture, Jean: Ho Tschi Minh. Frankfurt, (1968), S. 104-111.

224 Snow, Edgar: The Other Side of the River: Red China Today. New York, 1962, S.686.

225 Siehe etwa Ansprenger, a.a.O., S.216, Gettleman, a.a.O., S.56ff.

226 Siehe Gettleman, a.a.O., S.59f.

als unser Leben lang die Scheiße der Chinesen fressen."²²⁷ Und dagegen spricht auch die große Flexibilität, mit der der Chef der provisorischen vietnamesischen Regierung den Franzosen gegenübertrat. In Fontainebleau etwa willigte er ein, Vietnam in eine Föderation aller indochinesischen Staaten einzubringen und verzichtete auf wichtige Merkmale, die ein unabhängiges Land normalerweise beanspruchen kann.²²⁸

Trotz verschiedener Übereinkünfte zwischen vietnamesischen und französischen Stellen gab es nie eine Vertrauensbasis; immer wieder flackerten Kämpfe auf, bis Ende 1946 mit der Zerschließung der Hafenstadt Haiphong der erste Indochinesische Krieg begann.²²⁹ Er schien zunächst für die Franzosen günstig zu verlaufen. Alle "strategisch wichtigen" Orte und Verbindungslinien waren in französischer Hand, und dem Terrorkrieg der Vietminh maß man keine militärische Bedeutung zu. Politische Gewinne versuchte Paris durch die Einsetzung von Bao Dai als vietnamesischen Kaiser zu erzielen, aber er konnte offenbar keine großen Teile der Bevölkerung auf seine Seite ziehen, die wahrscheinlich gleichermaßen antifranzösisch und von Furcht vor Repressalien der Vietminh gegenüber deren Feinde erfüllt war.

Der Verlauf des ersten indochinesischen Krieges ist ebenso bekannt wie sein überraschendes Ende in Dien Bien Phu, das für viele Kenner kein entscheidender Sieg ist, sondern eine militärische Niederlage wie viele andere auch.²³⁰ Aber

227 Mus, Paul: Viêt-Nam. Paris, 1952, S.85.

228 Siehe hierzu etwa Ansprenger, a.a.O., S.217ff; Lacouture, a.a.O., S.125f.

229 Ich übernehme die Einteilung der Nachkriegskämpfe in Indochina in einem ersten und einen zweiten indochinesischen Krieg von Bernard Fall, The Two Vietnams.

230 Eine Wertung der französischen Niederlage von Dien Bien Phu siehe etwa Ansprenger, a.a.O., S.223ff, oder Bernard Fall im New York Times Magazine, 3.5.1964; Dien-bienphu: A Battle To Remember. In dieser Schlacht verloren die Franzosen nur fünf Prozent ihrer Kampfkraft. Die Verluste an Menschen waren durch die Verstärkung aus Frankreich und die vermehrte Einberufung von Südvietnamesen wieder wettgemacht worden, und die amerikanische Unterstützung wog die Materialverluste in der Festung mehr als auf.

politisch war dieser Sieg nicht nur wertvoll, weil hier zum ersten Mal relativ schlecht ausgerüstete Guerrillos hochtechnisierten Truppen eine offensichtliche und demütigende Niederlage beigebracht hatten, sondern weil die kriegsmüden Franzosen zu Hause den kostspieligen Krieg um ein fernes, nahezu unbekanntes Land nicht mehr fortsetzen und dabei ihre Stellung in Europa gefährden wollten.²³¹

Beginn und Entwicklung des amerikanischen Eingreifens in Vietnam sind schon in einem vorhergehenden Abschnitt besprochen worden,²³² ebenso der Umschwung von Waffenlieferungen und Ausbildung für den gegen die Japaner kämpfenden Vietnam über die massive materielle Unterstützung Frankreichs für den Kampf gegen den einstigen Verbündeten bis hin zur amerikanischen Haltung in Genf, die "nicht ganz mit dem Bild einer friedliebenden Nation übereinstimmt, die das internationale Recht verstärken will".²³³ Dieses Verhalten, die Nichtunterzeichnung des damals vereinbarten Abkommens und die unmittelbar danach unternommenen politischen und militärischen Schritte wurden bis in die jüngste Vergangenheit zur Rechtfertigung der amerikanischen Vietnampolitik herangezogen.

Nicht nur die amerikanische-südvietnamesische Solidarität in der Ablehnung des Genfer Abkommens von 1954 zeigt, wie sehr die USA schon damals entschlossen waren, ein vereinigtes Vietnam unter kommunistischer Herrschaft nicht zuzulassen. Der amerikanische Präsident Eisenhower sicherte der Regierung in Saigon am 23. Oktober 1954 zu, "der Regierung von Vietnam bei der Entwicklung und Aufrechterhaltung eines starken, lebensfähigen Staates zu helfen, der in der Lage ist, Versuche von Subversion oder Aggression mit militärischen Mitteln zu widerstehen."²³⁴ Ebenso

²³¹ Lacouture, a.a.O., S.193.

²³² Siehe im Abschnitt 1 dieses Kapitels.

²³³ Gettleman, a.a.O., S.123.

²³⁴ Department of State Bulletin, 15.11.1954, S.735f. Eisenhower meinte dazu am 17. August 1965, er habe nur wirtschaftliche und politische, keine militärische Unterstützung gemeint. Siehe Schlesinger, Das bittere Erbe, S.24

wie dieser Brief Eisenhowers zeigt auch die Konzipierung der SEATO den Mangel an Skrupeln auf amerikanischer Seite, wenn es um die Beachtung der noch druckfeuchten Übereinkunft von Genf ging. Auch dieser Vertrag schien den Amerikanern eine so bindende Verpflichtung, daß Außenminister Rusk noch 1966 das amerikanische Engagement in Indochina mit ihr begründete, obwohl der SEATO-Vertrag nur eine Konsultationspflicht vorsieht.²³⁵

Anfang 1956 kündigte Präsident Diem an, daß er in Südvietnam nicht die gesamtvietnamesischen Wahlen zulassen wolle, die in der Genfer Vereinbarung vorgesehen waren, und die amerikanische Regierung unterstützte "Diem völlig in seiner Haltung, daß, wenn Wahlen abgehalten werden sollten, zuerst die Bedingungen vorhanden sein müssen, die Einschüchterung und Zwang der Wählerschaft ausschließen. Solange solche Bedingungen nicht bestehen, kann es keine freie Wahl geben."²³⁶ Während sich Südvietnam und die Vereinigten

²³⁵ Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.22f

²³⁶ Department of State Bulletin, 11.1.1956, S.972; aus einer Rede des Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs Walter S. Robertson am 1.6.1956 vor den American Friends of Vietnam. Auch der damalige Senator John F. Kennedy lehnte kategorisch "eine Wahl (ab), die, offensichtlich im Voraus gestellt und untergraben, uns von jenen aufgedrängt wird, die ihre eigenen Versprechen unter dem Abkommen schon gebrochen haben, das sie nun zu vollstrecken versuchen". Dieses Zitat stammt aus William P. Bundy, The Path to Vietnam, Department of State Publication 8295, Washington, 1967, S.5. Hans J. Morgenthau sagte, die Bedingungen für freie Wahlen seien weder im einen noch im anderen Teil des Landes vorhanden gewesen. Die Planung freier Wahlen sei nur deshalb in das Genfer Abkommen aufgenommen worden, um die Unverträglichkeit der kommunistischen und der westlichen Haltung zu verbergen, die daraus entstanden sei, daß keine Seite die Beherrschung Vietnams durch die andere Seite habe hinnehmen können. Die freien Wahlen nannte Morgenthau "einen Einfall, um die Tatsache zu verschleiern, daß die militärische Demarkationslinie eine politische Trennungslinie werden mußte". Siehe hierzu ebenfalls Bundy, a.a.O. Die Ansichten nordvietnamesischer Politiker zur Wiedervereinigung durch freie Wahlen siehe etwa Lacouture, a.a.O., S.278f.

Staaten nicht für an die Genfer Vereinbarung gebunden erklärten, weil beide sie nicht unterschrieben hatten, beschuldigten sie Nordvietnam, als Signarstaat von Genf das Abkommen ständig zu verletzen.²³⁷ Außerdem glaubte man zumindest in Washington, daß Ho Tschi Minh als sicherer Sieger aus solchen Wahlen hervorgehen würde.²³⁸

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die amerikanische Regierung schon weitgehend auf Ngo Dinh Diem festgelegt. Eisenhower hatte Diem 1954 gemahnt, "die Regierung der Vereinigten Staaten erwartet, daß (die zugesagte) Hilfe (beim Aufbau des Landes) sich mit Anstrengungen von seitens der Regierung von Vietnam trifft, notwendige Reformen zu unternehmen."²³⁹ Aber zwei Jahre später war dieser Passus weitgehend in Vergessenheit geraten, und Walter S. Robertson, damals Chef der Fernostabteilung, konnte sagen:

²³⁷ In ihrem Jahresbericht für 1956 an die Kopräsidenten der Genfer Konferenz, den britischen und den sowjetischen Außenminister, erklärte die ICC für Vietnam: "Während die Kommission in Nordvietnam Schwierigkeiten ausgesetzt war, hat sich der Hauptteil der Schwierigkeiten in Südvietnam erhoben." Zitat aus Gettleman, a.a. O., S.180. In dem 1957 erstatteten Bericht werden schwere Vorwürfe wegen illegaler Waffenlieferungen und der Entsendung von Militärpersonal nach Vietnam durch die USA erhoben, während Nordvietnam nur wegen der mangelhaften Zusammenarbeit mit der ICC getadelt wird. Auch äußerte die ICC damals ihre große Besorgnis über das Verstreichen des von der Genfer Konferenz gesetzten Zeitpunktes für allgemeine Wahlen und die Wiedervereinigung des Landes. Siehe hierzu ebd., S.181ff. Im Jahr darauf beklagte die ICC die "faktische Herstellung eines militärischen Bündnisses zwischen der Republik (Süd-) Vietnam und den Mitgliedsstaaten der SEATO" (ebd., S.183), sowie die Einrichtung verschiedener amerikanischer Militärmissionen wie der Temporary Equipment Recovery Mission TERM und der Military Assistance Advisory Group MAAG. Allerdings trifft auch Burchetts Behauptung nicht zu, daß bis 1961 "keine Verletzungen (des Genfer Abkommens) von der ICC dem Norden zugeschrieben wurden". Siehe Burchett, Wilfred G.: The Furtive War: The United States in Vietnam and Laos. New York (1963), S.56.

²³⁸ Eisenhower schrieb später in seinen Memoiren, er habe eine Mehrheit von 80 Prozent aller Stimmen für Ho Tschi Minh befürchtet, falls es zu einer Wahl gekommen wäre. Siehe Eisenhower, Dwight D.: Mandate for Change. Garden City, 1963, S.361.

²³⁹ Department of State Bulletin, 15.11.1954

"Präsident Diem scheint diesen Fortschritt (beim Wiederaufbau des Landes) in seiner eigenen Person widerzuspiegeln... In ihm hat sein Land einen wahrhaft wertvollen Führer gefunden, dessen Integrität und Hingabe an das Wohlergehen seines Landes in seinem Volk allgemeine Anerkennung gefunden hat."²⁴⁰

Ngo Dinh Diem, der Südvietnam während der Amtsjahre der Präsidenten Eisenhower und Kennedy regierte, gilt als "Entdeckung" des Professors für Politische Wissenschaften Wesley Fishel, der den Vietnamesen 1950 in Tokio traf, wohin sich jener nach seinem Rücktritt als Innenminister im französischen Annam und seiner Weigerung, in einer Regierung mit Ho Tschü Minh sowie als Ministerpräsident unter Kaiser Bao Dai zu dienen, zurückgezogen hatte. Diem, der im Jahr darauf in Kardinal Spellman, einem Richter am Supreme Court und den Senatoren Mike Mansfield und John F. Kennedy einflußreiche amerikanische Freunde gewann, galt in Washington rasch als der einzige Weg aus dem Dilemma zwischen einem unannehmbaren kommunistischen und einem unwahrscheinlichen französischen Sieg in Vietnam.²⁴¹ Beide Senatoren entwickelten sich zu den wichtigsten Kritikern an der Vietnampolitik zwischen 1951 und 1954 und glühendste Verfechter einer unabhängigen nationalistischen Alternative, wie sie Diem zu verkörpern schien.

Die Urteile über Diem sind außerordentlich konträr - je nach den politischen Ansichten reichen die Informationen von der "völlig unkritischen Lobrede" bis zur "gleichermaßen parteiischen Verdammung".²⁴² Hans J. Morgenthau schrieb 1956 über ihn: "Präsident Diem ist ein außerordentlich ungewöhnlicher Staatsmann. Welche Zweifel man auch immer an seinem Regime und dessen Zukunft hegen mag, es kann keinen Zweifel an den außerordentlichen Eigenschaften des Menschen geben."²⁴³ Folgt man John Mecklin, der Vietnam als

²⁴⁰ ebd., 11.6.1956, S.972

²⁴¹ Robert Scheer in Gittleman, a.a.O., S.248

²⁴² Fall, Bernard F.: The Two Vietnams. London u.a., 1967, S.235

²⁴³ Morgenthau, Hans J.: Vietnam and the United States. Washington, 1965, S.21.

Korrespondent einer Zeitung und als Chef der Saigoner USA-Dienststelle kennenlernte, so war Diem "ein humorloser, egoistischer, unglaublich eigensinniger Perfektionist, der sich weigerte, irgendein Problem, wie trivial es auch immer sein mochte, ohne erschöpfende Meditation und ideale Bedingungen zu behandeln. Sein Mißtrauen gegen jedermann außerhalb seiner Familie war neurotisch, er schlug Ratschläge in den Wind, weigerte sich Macht zu delegieren. Er war ein Messias mit Verfolgungswahn."²⁴⁴

Seine Familie war eine der ersten in Indochina gewesen, die zum Katholizismus übergetreten war, und einige ihrer Mitglieder hatten ihren Glauben mit dem Leben bezahlt. Diems "religiöser Ungestüm, der an Fanatismus grenzte",²⁴⁵ entstammte der Tradition seiner Familie; "sein Glaube bestand weniger aus der Sanftmut der Apostel als aus der rücksichtslosen Militanz eines Großinquisitors",²⁴⁶ und Diem selbst soll gesagt haben, er gleiche eher einem spanischen Katholiken des Mittelalters als einem französischen aus der Neuzeit.

Die Feststellung Morgenthau, daß Diem ein hingebungsvoller Anhänger der konfuzianischen Lehre war, läßt Fall nur als offene Frage gelten. Allerdings ist sie für seine politische Beurteilung auch unwesentlich; seine paternalistische Regierungsweise kann aus der einen wie der anderen Richtung hergeleitet werden.

Im Lichte dieser Überzeugungen und der langen Vergangenheit seiner Familie als Mandarine ist es nicht weiter erstaunlich, daß Diem "einen Familiendespotismus orientalischen Stils"²⁴⁷ betrieb, daß er, was viele seiner Beobachter trotz seiner westlichen Erziehung erstaunte, einem absolutistischen König nicht unähnlich war, daß er sagen konnte: "Die Gesellschaft funktioniert durch persönliche

²⁴⁴ Mecklin, John: Mission in Torment. Garden City, 1965, S.31

²⁴⁵ Fall, The Two Vietnams, a.a.O., S.235

²⁴⁶ ebd., S.236

²⁴⁷ Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.27

Beziehungen zwischen den Männern an der Spitze",²⁴⁸ daß in seiner Welt Kompromiß keinen Platz hatte und Opposition zur Subversion wurde, die es mit allen Mitteln zu unterdrücken galt. Diem hatte zweifellos das Wohl seines Landes im Auge, aber er war der Ansicht "der Person des Souveräns gebührt heiliger Respekt. Er ist der Mittler zwischen dem Volk und dem Himmel, wenn er den nationalen Kult zelebriert".²⁴⁹ Damals galt das noch für Kaiser Bao Dai, aber Diem hatte mehrfach deutlich gemacht, daß er die Hand Gottes war, die sein Land lenkte.

Deshalb verleugnete Diem nie seine Zugehörigkeit zur vietnamesischen Oberschicht, die französisch sprach und katholisch war. Er dachte nie daran, die hierarchische Struktur der Gesellschaft des Landes anzutasten; Diems "Unterhaltungen spiegeln das archaische Temperament eines Mandarins wider".²⁵⁰ Der Satz "Die Führung der Nation wird einem Präsidenten verliehen" in der südvietnamesischen Verfassung trägt deutlich Diems Handschrift, und sein Ausspruch "Ich weiß, was das Beste für mein Volk ist" wurde von Freund und Feind gleichermaßen zitiert.

Dieser Präsident, Ausländern im allgemeinen und Franzosen im besonderen sehr reserviert gegenüberstehend, "die Schöpfung der Vereinigten Staaten, von verzweifelten amerikanischen Beamten aus dem Hut gezogen",²⁵¹ zeigte sich der Situation in dem zerstörten Land so gewachsen, daß, wie einige Quellen behaupten, der Erfolg seiner Wirtschaftspolitik - die allerdings nicht ohne die massive amerikanische Hilfe zu betrachten ist - Hanoi zum aktiven Eingreifen in den Bürgerkrieg in Südvietnam bewegte.²⁵²

248 Fall, The Two Vietnams, a.a.O., S.237

249 ebd.

250 ebd., S.236

251 Morgenthau, a.a.O., S.28

252 Der ehemalige Botschafter Nolting berichtete am 2. April 1968, zwischen 1955 und 1960 sei die Produktion von Reis von 2,8 Millionen Tonnen auf 4,6 Millionen Tonnen jährlich, von Gummi von 66 000 auf 79 000 Tonnen, von Fisch von 100 000 auf 250 000 Tonnen jährlich gestiegen. 1961 besaßen 200 000 mehr Vietnamesen Land als 1955, im Durch-

Aber er war es auch, der durch die rücksichtslose Unterdrückung jeder Opposition, durch den Ausbau von Umerziehungslagern und den Gegensatz zwischen den von ihm Geforderten und dem von seiner Regierung Getanen auch die wohlwollendsten Kritiker zu Staatsfeinden machte und ihnen keine andere Wahl ließ als die Vietcong, die damals weniger als Kommunisten denn als Nationalisten auftraten.²⁵³

Diems Familie muß häufig herhalten, um den Präsidenten selbst von der Schuld an den Mißständen in Südvietnam freizuhalten; die Amerikaner, die keine Möglichkeit sahen, ihn durch einen anderen zu ersetzen, waren geradezu darauf angewiesen, die Umgebung Diems mit den Fehlern seiner Politik zu belasten. Diem selbst, so war die weitläufige Meinung unter den Amerikanern in Vietnam, war über alle Zweifel erhaben. Er "war ein intelligenter Mensch, und er war grundsätzlich ein Mensch guten Willens. Er war kein Gauner... Aber dieser Bruder (Nhu) von ihm war verrückt... Er und seine Frau hatten Diem von allen anderen Beratern abgeschnitten".²⁵⁴

schnitt fünf Hektar pro Familie. Es gab 1961 billige Kredite für die Bauern, 300 Landwirtschaftsschüler, zahlreiche Organisationen, 292 Produktionsgenossenschaften. Die Importe wurden reduziert, Verkehrsnetz und Gesundheitswesen ausgebaut. Die Zahl der Studenten, Lehrer und Schülern hat sich nach Nolting zwischen 1955 und 1960 verdoppelt, es gab zwei neue Universitäten und vier Polytechniken. Inklusive Zivilschutz und Polizei standen 350 000 Mann unter Waffen, die aber nicht für die Bekämpfung von Guerrillos ausgebildet waren. Die jährlichen US-Zuwendungen betrugen 150 Millionen Dollar (Nolting) oder 300 Millionen Dollar (Schlesinger), die "einigermaßen sinnvoll" (Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.502) eingesetzt wurden. Schlesinger bemängelt allerdings, daß zu wenig davon, Nolting, daß zu viel davon der Landwirtschaft zugute kam. Statistiken, die zeigen sollen, daß Südvietnam eines der wirtschaftlich stärksten Länder Asiens seien, nennt die New Republic allerdings "bewußt falsch" (19.6.1961, S.18). Robert Scheer nannte 1959 das vietnamesische Wirtschaftswunder eine Luftblase, die höchstens ein Wunder der Reklame sei. Siehe Gettleman, a.a.O., S.264, Fußnote 2.

253 Duncanson, Dennis J.: Government and Revolution in Vietnam. London u.a., 1968, S.271.

254 Interview mit William H. Sullivan

Es ist wahr: Diem war eines von zwei in der Regierung tätigen Mitglieder der Familie Ngo Dinh, die nicht in Korruptions- und Grundstücksaffären oder gar in illegale Reisverkäufe an Nordvietnam verwickelt waren. Aber den Beweis dafür, daß alles anders gekommen wäre, wenn Diem nicht so sehr im Banne seiner Familie gestanden hätte, sind seine Verteidiger weitgehend schuldig geblieben. Alles in allem gesehen muß man wohl Ralph Dungan recht geben, wenn er etwas bitter erklärt, die Amerikaner "hatten viel mehr Vertrauen in die Fähigkeit des Diem-Regimes zur Menschlichkeit als jemals zu rechtfertigen war".²⁵⁵

Die unverhohlene Ungerechtigkeit in Vietnam, die offene Bevorzugung von Familie und Freunden, das ständige Messen mit zweierlei Maß und die ungezählten Ungeschicklichkeiten und Fehler bei der Bekämpfung des Vietcong ließen die zweifellos vorhandene Popularität Diems bei den Massen schwinden. Der wachsende Widerstand gegen den Präsidenten gipfelte im November 1960 in einem Militärputsch, dem er nur mit knapper Not entkam. Aber anstatt, durch diese Ereignisse gewarnt, ihre Haltung zu überprüfen, hielten die Amerikaner nur noch entschiedener an Diem fest.

Ein Jahr nach der Absetzung der allgemeinen Wahlen in Vietnam begann verstärkt der Einsatz der Guerrillas, die aber keine straff gegliederten und disziplinierten Verbände bildeten, sondern eher "eine lockere Kollektion von heterogenen Gruppen Unzufriedener, die oft nichts anderes als Feindschaft gegen die Regierung Diem verband".²⁵⁶ Anhänger der verschiedensten politischen Richtungen kämpften miteinander, viele von Diem Verfolgte schlossen sich dem Widerstand an; ausnahmslos aber handelte es sich um Südvietnamesen. Hanoi hielt sich zu jener Zeit noch stark zurück. Die Bewaffnung der Guerrillas bestand zum größten Teil aus erbeutetem Material von der südvietnamesischen Armee.

255 Interview mit Ralph A. Dungan

256 Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.29

Erst 1958 begann der Aufstand, noch immer ohne erkennbare Unterstützung aus Nordvietnam, bedrohliche Ausmaße anzunehmen. Beamte und Anhänger der Saigoner Regierung mußten außerhalb der großen Städte ständig um ihr Leben fürchten; der ohnehin schlechte Kontakt der Regierung zur Landbevölkerung zerbröckelte dadurch zusehends. Die von Diem versprochenen und von den Amerikanern geforderten Reformen blieben aus: in einem Communiqué nach dem Besuch Diems in Washington vom 11. Mai 1957²⁵⁷ wurde nur das Erreichte gelobt, das Erstrebte nicht gefordert. Darüber hinaus drohten die beiden Präsidenten mit der SEATO: "Durch die Betonung, daß die Republik Vietnam von Artikel IV des südostasiatischen kollektiven Verteidigungspaktes gedeckt ist, stimmten Präsident Eisenhower und Präsident Ngo Dinh Diem darin überein, daß Aggression oder Subversion, die die politische Unabhängigkeit der Republik Vietnam bedrohen, als Gefährdung von Frieden und Stabilität betrachtet werde."²⁵⁸

Als 1959 "offensichtlich unter der Führung Nordvietnams"²⁵⁹ die Aktivität des Vietcong einen ersten Höhepunkt erreicht hatte, war Südvietnam auch strategisch bedeutsam geworden. In einer Rede in Gettysburg am 4. April 1959 erklärte Eisenhower: "Die Einnahme Südvietnams durch die Kommunisten würde ihre Macht mehrere hundert Meilen weit in ein bisher freies Gebiet bringen. Die Freiheit von 12 Millionen Menschen wäre sofort verloren und die von 150 Millionen anderen in den angrenzenden Ländern ernstlich gefährdet."²⁶⁰ Damit begründete die amerikanische Regierung eine Steigerung ihrer Militärhilfe für Saigon, während die politische Entwicklung des Landes weiterhin stagnierte.²⁶¹

257 Department of State Bulletin, 27.5.1957, S.851f

258 ebd.

259 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S. 186; das Zitat ist Teil des Begleittextes und gehört nicht zum offiziellen Text.

260 Eisenhowers Rede von Gettysburg siehe Department of State Bulletin, 27.4.1959, S.579-583.

261 In einem Bericht vom 26. Februar 1960 kritisierte ein Unterausschuß des außenpolitischen Senatsausschusses

Erst im letzten Jahr der Amtszeit von Präsident Eisenhower begann Nordvietnam die Guerrillos des Vietcong vorsichtig zu unterstützen - über die Gründe für diese Zeitwahl gibt es auf amerikanischer Seite verschiedene Vermutungen.²⁶²

Nordvietnam begann den Aufständischen im Süden Waffen zu liefern, Ausbildungsmöglichkeiten anzubieten, Berater zu entsenden und sogar Kampfhilfe durch Truppen zu gewähren. Schlesinger schätzt ihre Zahl für 1960 auf etwa 2 000 Mann, fast ausschließlich Südvietnamesen, die nach 1954 in den Norden des Landes gegangen waren.

Im April 1960 gewann Diem nicht ohne Manipulationsverdächtigungen die Präsidentschaftswahlen.²⁶³ Nach dem Putschversuch vom 10. November 1960 begann er sofort eine Säuberungsaktion gegen Oppositionelle in der Bevölkerung und der Armee, besonders aber in der Luftwaffe. Sein Mißtrauen gegen jedermann wuchs, und er lehnte sich immer ausschließlicher an die Mitglieder seiner Familie an, besonders an seinen Bruder Nhu, der unter anderem Chef einer Geheimpolizei war, und an dessen Frau.

unter Mike Mansfield ernsthafte Verfehlungen bei der Anwendung der US-Wirtschaftshilfe in Vietnam, nachdem zahlreiche Veröffentlichungen auf Verschwendung und Korruption in jenem Land aufmerksam gemacht hatten. Die Militärhilfe sei zwar sehr wirksam, aber der Wirtschaftshilfe fehle jede, auch die allgemeinste Planung. Fortschritte seien weder feststellbar noch vorhersehbar. Kritisiert wurde auch das Verhalten der 2 400 Amerikaner in Südvietnam, die, gemessen an den Kosten, zu wenig leisteten. Siehe hierzu Congressional Quarterly, a.a.O., S.97; Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.1751

262 Eine unter anderen von Eisenhower und Schlesinger geäußerte Vermutung geht dahin, daß der wirtschaftliche Aufschwung Südvietnams die Saigoner Regierung gefestigt und die öffentliche Loyalität ihr gegenüber gefördert habe. Der Vietcong habe allein diese Entwicklung nicht verhindern können. Ein anderer Grund wird in den nicht verdacht-freien Präsidentschaftswahlen von 1960 gesehen. Das Brookings Institute vermutet Zusammenhänge mit der Lage in Laos. Siehe Anmerkung 140 dieses Teils.

263 Diem gewann in abgelegenen, schwer kontrollierbaren Landgebieten stets weit über 90 Prozent aller Stimmen, während er in Saigon unter den Augen der Weltpresse die Zustimmung von weniger als der Hälfte der Wähler fand. Siehe hierzu beispielsweise Time, 4.8.1961; The Piring Line.

Wahlen ohne echten Volksentscheid, eine machtlose Nationalversammlung voller Freunde des Regimes, eine gelenkte Presse, ein ausgedehntes Netz von Spitzeln und "Umerziehungslager" genannte Konzentrationslager machten Diem zahlreiche Feinde, und die offensichtlichen Fälle von Korruption in der mitregierenden Familie trieb manchen Oppositionellen ins Lager des Vietcong. Unter dem Bauern schürte die Regierung mit den "Agrovilles" Unzufriedenheit, Bauernstädten, die zum Teil mehrere zehntausend Einwohner haben sollten, die somit von den Vietcong getrennt und unter Kontrolle seien - die falsche Konsequenz aus der richtigen Einsicht, daß der Erfolg einer Guerrilla mit ihrer Integration in die Bevölkerung steht und fällt.²⁶⁴

Diese Regierung wurde nun von Verbänden bekämpft, die alles andere als die "lockere Kollektion von heterogenen Gruppen Unzufriedener"²⁶⁵ waren, die 1957 den Kampf gegen Diem aufnahm. Es waren kleine Einheiten, deren Mitglieder einander durch außerordentliche Disziplin und intensive ideologische Schulung verbunden waren. Die Kämpfer hatten eine lange, harte Ausbildung hinter sich, ihre Waffen hatten sie meist von ihren Gegnern erbeutet.

Aber seit der Errichtung der Nationalen Befreiungsfront begnügten sich die Vietcong nicht mehr damit, "nur einfach die Kontrolle über die Bevölkerung zu gewinnen, sondern wollten die Sozialstruktur des Dorfes umstrukturieren und die Bevölkerung anleiten, sich selbst zu kontrollieren. Dies war von Anfang an die unverrückbare Stoßrichtung der Nationalen Befreiungsfront... Nicht das Töten von Soldaten der südvietnamesischen Armee, nicht die Besetzung von Territorium, nicht

²⁶⁴ "Agrovilles" gehörten schon zu den Bemühungen der Franzosen, die Vietminh, besonders in Tonkin, von der Bevölkerung zu trennen. Die Regierung Diem übernahm in den späten fünfziger Jahren diese Siedlungsform vorwiegend im Gebiet des Mekong-Delta und südlich davon zur Umsiedelung unverlässlicher Elemente der Bevölkerung, rief jedoch damit wegen der Seßhaftigkeit der Bauern und der Brutalität, mit der das Programm durchgeführt wurde, viel Unmut hervor. Siehe hierzu Duncanson, a.a.O., S.186, S.261f.

²⁶⁵ Siehe Fußnote 256 dieses Teils.

die Vorbereitung für eine offene Feldschlacht in einem ... Dien Bien Phu, sondern die gründliche Organisation der Landbevölkerung mit dem Instrument der Selbstkontrolle".²⁶⁶ Dies bedeutete aber auch die Ausschaltung von Beamten und Anhängern der Regierung - laut Schlesinger etwa 200 pro Monat.²⁶⁷

Beides trug zur Verschlechterung der Lage in Südvietnam bei. Die Aktionen der Guerrillos wurden kühner und umfangreicher, ein Korridor durch Laos öffnete den Weg von Nordvietnam in den Süden.²⁶⁸ Die "subversiven Anstrengungen gegen Südvietnam (waren) weit fortgeschritten",²⁶⁹ die Guerrillos beherrschten "die Hälfte des Landes bei Tag und bei Nacht noch mehr".²⁷⁰

Mindestens die Hälfte aller 6 000 südvietnamesischen Dörfer war "kommunistisch infiziert",²⁷¹ und 75 Prozent des Gebietes südlich und südwestlich von Saigon befand sich so fest in der Hand des Vietcong, daß die Regierungstruppen nur noch mindestens in Kompaniestärke ausrücken konnten.

Über die Zahl der Vietcong am Anfang der sechziger Jahre liegen unterschiedliche Angaben vor; 3 000 bis 5 000 Vietcong gab es nach Ansicht der New Republic vom 30. Januar 1961,

266 Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.29f

267 ebd., S.30. Die Newsweek vom 21.11.1960 schätzt die Zahl dieser Morde auf monatlich maximal 800, die New York Times vom 16.3.1961 auf etwa 500. Die Londoner Times meldete am 29.3.1961, daß der Vietcong im Vorjahr rund 4 000 Zivilisten umgebracht habe, Dean Rusk nannte Anfang Mai 1961 auf einer Pressekonferenz für den selben Zeitraum eine Zahl von 3 000 zivilen Todesopfern. Siehe hierzu Department of State Bulletin, 22.5.1961, S.756-763. In einem Bericht der republikanischen Minderheit im Repräsentantenhaus wird die Zahl der 1960 ermordeten Diem-Anhänger mit 2 000 angegeben (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals. Washington, 1970, S.385).

268 Während, wie erwähnt (Fußnote 140) das Brookings-Institute einen Zusammenhang zwischen Siegen des Pathet Lao in Ostlaos mit der verstärkten Vietcongaktivität sieht, desgleichen Schlesinger in Die tausend Tage Kennedys, S. 476, meint William H. Sullivan, "daß 1961/62 dieser (Ho Tshi Minh-) Pfad noch nicht sehr viel benutzt wurde".

269 Bundy, The Path to Vietnam, a.a.O., S.6

270 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.476

271 Diese Angaben stammen aus U.S. News & World Report, 6.3. 1961, This Troubled World - Meaning for the U.S.

7 000 bis 9 000 glaubte U.S. News & World Report vom 5.3. 1961 ausgemacht zu haben. Laut New York Times vom 16. März 1961 lag ihr Bestand zu Anfang des Jahres bei etwa 9 000 Mann, Dean Rusk nannte in einer Pressekonferenz am 4. Mai eine Zahl von 12 000,²⁷² und Schlesinger schätzt sie bei der Übernahme der Präsidentschaft durch Kennedy auf 15 000 Mann.²⁷³

Den Guerrillas des Vietcong stand bei Amtsantritt des 35. Präsidenten der Vereinigten Staaten eine zahlenmäßig mindestens zehnfache Übermacht an Regierungstreitkräften gegenüber - hochtechnisiert und mit einer überwältigenden Materialüberlegenheit. Aber diese Armee war nicht für einen Krieg gegen Dschungelkämpfer gerüstet, denn "die angenommene Bedrohungswaren Divisionen, die aus Nordvietnam in einem konventionellen Krieg herunterkamen. Und, richtig oder falsch, die von den Amerikanern geförderte Ausbildung zielte auf die Divisionen und die Regimenter".²⁷⁴ Dies war jedoch nicht die einzige Schwäche der südvietnamesischen Truppen. 1951, als Kennedy Vietnam besuchte, waren noch nicht einmal Ansätze zum Aufbau einer einheitlichen Armee vorhanden, und "die Franzosen begannen erst sehr spät, diese Armee zu bilden",²⁷⁵ und das angesichts einer Niederlage und zu Beginn einer Zeit, in der Frankreich nur noch danach trachtete, sich möglichst schadlos aus Indochina zurückzuziehen. "Und eine Menge Schwierigkeiten und Enttäuschungen mit dem Auftreten der südvietnamesischen Armee kann auf ... ihren zögernden Start zurückgeführt werden".²⁷⁶

Diese Armee war nach 1954 von Diem hart bekämpft worden, und nachdem er seine Stellung mit dem Sieg über Bao Dai konsolidiert hatte, wurde fast das gesamte Offizierkorps durch Leute ersetzt, die dem Präsidenten nahestanden. Be-

272 Department of State Bulletin, 22.5.1961, S.756-763.

273 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.476; ders., Das bittere Erbe, S.30.

274 Interview mit Maxwell D. Taylor

275 Interview mit Edmund A. Gullion

276 ebd.

förderungskriterien waren nicht mehr fachliche Qualitäten, sondern politische Bekenntnisse,²⁷⁷ und dennoch war die Armee nicht loyal gegenüber dem Regierungschef - Staatsstreichversuche und ständige Putschgerüchte beweisen dies ebenso wie die ständig steigende Zahl von Fahnenflüchtigen und die Zurückhaltung der Truppen im Kampf. Die 160 000 Mann der südvietnamesischen Armee, die 50 000 Zivilgardisten und ebensoviele Regionalstreitkräfte steckten gegen die Vietcong eine Niederlage nach der anderen ein.

Unter der Flut der amerikanischen Wirtschafts- und Militärhilfe und den Schlägen des Vietcong versank inzwischen auch das vietnamesische Wirtschaftswunder, das noch 1956 so viel Optimismus in Saigon und Washington ausgelöst hatte. Der Zufluß großer Mengen amerikanischen Geldes²⁷⁸ verursachte eine fortschreitende Entwertung des vietnamesischen Piasters, und mit den Massen amerikanischen Materials wurde ein schwunghafter Schwarzhandel getrieben.²⁷⁹

277 U.S.- News and World Report vom 6.11.1961 beklagt unter der Überschrift "If GI's Go to Vietnam - the Way It Looks Out There", daß die meisten höheren vietnamesischen Offiziere Diem-Günstlinge waren. Ihre Karriere hänge davon ab, daß sie möglichst wenig auffielen - weder durch Mißerfolg noch durch Erfolg. Das Bemühen um die Vermeidung von Verlusten lasse sogar aussichtsreiche Situationen zu Niederlagen werden. Erfolgreiche Offiziere, meldete beispielsweise New Republic am 4.12.1961 unter dem Titel "Vietnam- The Eleventh Hour", gelten als potentielle Bedrohung für die Regierung Diem und werden versetzt oder zu Lehrgängen in die USA geschickt.

278 Siehe etwa die Rede von Frederic E. Nolting im Anhang.
279 Am Schwarzhandel beteiligte sich auch der Vietcong, der vermutlich einen großen Teil seiner Waffen dort einkaufte. Im illegalen Handel mit den Guerrillas und Nordvietnam waren höchste Stellen beteiligt; Diems Bruder Can wurden Verbindungen mit Reissmuggel nach Nordvietnam nachgesagt, und Madame Nhu "vermutet (man) am Herzen der meisten Korruptionsfälle des Landes" (The Reporter, 19.1.1961). Präsidentschaftskandidat Kennedy hingegen lobte, daß in Südvietnam "nahezu ein Wunder" (U.S. Congress, Senate, Vietnam Policy Proposals, S.380) stattgefunden habe, und Senator Mansfield berichtete in dem erwähnten kritischen Bericht für den außenpolitischen Senatsausschuß, daß Südvietnam mit amerikanischer Hilfe Fortschritte "bei der Verbesserung des Wohlergehens des Volkes von Vietnam" (ebd) gemacht habe.

Die Wirtschaftshilfe der USA ging zu Beginn von Kennedys Amtszeit laut New Republic vom 19. Juni 1961 zu drei Vierteln in die Armee,²⁸⁰ und ein ebenso großer Anteil aller vietnamesischen Importe waren Konsumgüter - meist luxuriöse Konsumgüter: Es wurden damals mehr teure Kleider als Industriegüter eingeführt, mehr Autos als Dünger; Luxus für eine dünne Schicht Neureicher aus Importeuren, Regierungsbeamten und Unternehmern, die sich an der amerikanischen Hilfe bereichert hatten. Durch dieses Filter drangen zwischen 1955 und 1960 nur neun Prozent aller Gelder zu den Bauern auf dem Lande vor, die den überwältigenden Anteil an der Bevölkerung Südvietnams ausmachten. Dagegen wurden 45 Prozent der amerikanischen Wirtschaftshilfe im selben Zeitraum in Schnellstraßen angelegt.²⁸¹

Durch Aktivitäten des Vietcong und wirtschaftliche Unsicherheit sank gleichzeitig die Produktion von Lebensmitteln, besonders Reis. Die Zahl der Arbeitslosen stieg, und "die Armen stibietzten Essen aus den Mülltonnen der Reichen".²⁸² Die Rate der Leprakranken in Südvietnam war eine der höchsten in ganz Asien. Für manche Kenner des Landes sah es in Vietnam so schlecht aus, daß sie Kennedy von Anfang an warnten, sich über der Laosfrage nicht von dem Nachbar Südvietnam ablenken zu lassen.²⁸³

280 Die Zahlen für die amerikanische Militärhilfe an Südvietnam und Laos waren bis 1963 geheim. Siehe Schroth, Congress and the Nation, S.170.

281 Siehe etwa Duncanson, a.a.O., S.287.

282 New Republic, 19.6.1961

283 New Republic, 30.1.1961

4. Kennedy und Indochina

Mit Indochina kam John F. Kennedy schon zu Beginn seiner aktiven politischen Laufbahn in Berührung, und gleichzeitig lernte er Edmund A. Gullion kennen, in dem viele Beobachter einen derer sehen, die die Haltung des Kongreßmitgliedes und später des Präsidenten zu Indochina entscheidend mitgeprägt haben.²⁸⁴ 1947 half Gullion dem Repräsentanten bei der Abfassung einer Rede über die Außenpolitik, und 1951 trafen sich die beiden in Vietnam, wo Gullion inzwischen als amerikanischer Geschäftsträger die Interessen seines Landes vertrat. Gullion war der Ansicht, daß die Franzosen nicht die Unterstützung der Bevölkerung erringen und deshalb auch nicht den Krieg gewinnen könnten, und Kennedy, von dem Edmund Gullion behauptete: "... seine ersten Schritte in Laos und anderswo unternahm er auf dieser Grundlage",²⁸⁵ nämlich den Erfahrungen aus seinem ersten Indochinabesuch, atrikulierte dies in vielen Reden. Mit dem damaligen Kommandanten der französischen Truppen in Indochina, General de Lattre de Tassigny, war es zu schweren Meinungsverschiedenheiten gekommen, als Kennedy ihn gefragt hatte, ob er denn annehme, daß die Vietnamesen für ihren Verbleib unter französischer Herrschaft kämpfen würden. Für ihn war die Aussicht auf einen französischen Sieg um ihre Kolonien in Indochina gleich Null, und nach seiner Rückkehr forderte er die Unterstützung nationalistischer Kreise in Vietnam gegen den Kommunismus des Vietminh, denn "ohne die Unterstützung der eingeborenen Bevölkerung gibt es keinen Erfolg".²⁸⁶

284 Siehe Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.280f, S.812; Gullion selbst bestreitet, einen solchen Einfluß auf Kennedy gehabt zu haben: "... meine Beziehungen zum Präsidenten (Kennedy) waren viel kürzer als viele Leute annehmen." Andererseits räumt er ein, daß Kennedys "Gedanken den meinen ähnelten." Interview mit Edmund A. Gullion.

285 Interview mit Edmund A. Gullion

286 Kennedy 1951 in einer Sendung von "Meet the Press"; zit. in: Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.281

Später, als die Franzosen 1954 um amerikanische Hilfe in ihrem Kampf um Dien Bien Phu baten, war Kennedy einer der propäliertesten Gegner eines Eingreifens der Vereinigten Staaten. In einer Reihe von Reden und Erklärungen warnte er vor einem solchen Schritt und mahnte, diesen Krieg nicht mit dem gerade beendeten Koreakrieg zu vergleichen: "Französisch-Indochina bietet einen scharfen Gegensatz zum Kampf in Korea",²⁸⁷ weil hier ein Volk gegen seine Unterdrücker kämpfe, während dort eine starke und beliebte Regierung unterstützt worden sei.

Zwischen 1951 und 1954 hielt sich Ngo Dinh Diem vorwiegend in den Vereinigten Staaten auf, und Robert Scheer, Auslands-korrespondent bei "Ramparts", berichtet, der spätere süd-vietnamesische Staatschef sei dem Senator Kennedy vorge-stellt worden.²⁸⁸ Nun ist zwischen Januar und Juli 1954 eine starke Häufung von öffentlichen Erklärungen Kennedys über die Lage in Vietnam aufgetreten, die, nach fast dreijähri-gem Schweigen zu Angelegenheiten aus diesem Gebiet, fast alle auf die Forderung nach Unterstützung nationalistischer Tendenzen in Vietnam hinausliefen, mit deren Hilfe das Land unabhängig und antikommunistisch gehalten werden sollte.²⁸⁹

287 Rede vom 21.1.1954 vor dem Cathedral Club in Brooklyn; zit aus: U.S. Senate, Kennedy, A Compendium, a.a.O., S.994

288 Gettleman, a.a.O., S.248

289 Vor dem Cathedral Club in Brooklyn bezeichnete Kennedy am 21.1.1954 einen französischen Sieg in Indochina als unwahrscheinlich, weil ihnen die öffentliche Unterstützung fehle, die etwa die südkoreanische Regierung gehabt habe. Andererseits ende ein Verhandlungsfriede mit dem Viet-minh "meiner Meinung nach letztlich und unabwendbar bei der kommunistischen Herrschaft in Französisch-Indochina", was eine Kettenreaktion in ganz Südostasien auslösen könne. (U.S. Senate, Kennedy, A Compendium, S.994) Am 6.4.1954 warnte er im Senat vor der Erwartung eines Sieges und erklärte: "Ich glaube ganz sicher, daß keine noch so umfangreiche amerikanische Militärhilfe in Indochina einen Feind besiegen kann, der überall und nirgends zu-gleich ist, 'einen Feind des Volkes', der Sympathie und heimliche Unterstützung bei der Bevölkerung genießt." (ebd., S.287) In Chicago tadelte er am 28.5. die Unter-schätzung der Kampfkraft des Vietminh und des Wunsches nach Unabhängigkeit in Vietnam durch die amerikanische Regierung, und am 8. Juli forderte er die "Unabhängig-

Es ist also möglich, daß dieses Treffen in der zweiten Hälfte des Jahres 1953 stattgefunden hat.²⁹⁰

Damals begann der Aufbau einer mächtigen Lobby für Diem. Kardinal Spellman rief zur Bekämpfung des Kommunismus auf, der im Rahmen seines weltweiten Revolutionsplanes die Indochinesen mit Sklaverei, Gehirnwäsche und Zwangsbekennnissen terrorisierte.²⁹¹ Edward Lansdale, der im Auftrag der CIA 1954 und 1955 Sabotageakte in Nordvietnam ausgeführt hatte, überzeugte seinen Chef Allen Dulles von den Vorteilen, die eine Regierung unter Diem in Südvietnam biete, der wiederum seinem Bruder, Außenminister Dulles, diese Lösungsmöglichkeit nahebrachte.²⁹² Joseph Buttinger, vor dem Zweiten Weltkrieg ein österreichischer Sozialist, wurde von Kardinal Spellman mit Joseph P. Kennedy bekanntgemacht, dem Vater des späteren Präsidenten und noch immer einflußreichen Mann in Washington, der ihn mit Senator Mansfield und Kenneth T. Young vom Außenministerium zusammenbrachte. John Kennedy wohnte diesen Unterredungen nicht bei, aber Buttinger unterrichtete einen seiner wichtigsten Berater in einem langen Gespräch.²⁹³

John Kennedy war eines der Gründungsmitglieder der American Friends of Vietnam vom Herbst 1955,²⁹⁴ einer Vereinigung, die die "Vietnam-Lobby"²⁹⁵ in Washington mit einer formalen Organisation versorgte, und zu der beispielsweise auch General Maxwell D. Taylor, Edmund A. Gullion und Arthur M. Schlesinger gehörten. Ziel der American Friends of

290 Für dieses Treffen habe ich keine Hinweise gefunden, ausser in dem Artikel von Robert Scheer, der sich auf eine Information des Richters am Obersten Bundesgericht William O. Douglas (Bundesrichter seit 1939) beruft.

291 New York Times, 31.8.1954

292 Siehe Pentagon Papers, S.53-66, Dokument Nr.15; ebd., S.21

293 David Wise und Thomas B. Ross schreiben den wichtigsten Einfluß in Richtung auf die amerikanische Unterstützung für Diem in diesem Stadium Lansdale zu. Siehe Wise, Ross, *The Invisible Government*, a.a.O.

294 Robert Scheer in Gittleman, a.a.O., S.252.

295 Als Gründungsmitglied wird Kennedy auf dem Briefbogen der American Friends of Vietnam aufgeführt.

296 Gittleman, a.a.O., S.258.

Vietnam war laut Ankündigung "die Weiterverbreitung eines gegenseitigen Verständnisses vietnamesischer und amerikanischer Geschichte, kulturelle Bräuche und demokratischer Einrichtungen".²⁹⁷

1956 nannte Kennedy Vietnam ein Prüffeld der Demokratie in Asien, die dort für lange Zeit diskreditiert sein werde, wenn sie ihre Prüfung nicht bestehe. In Südvietnam müsse bewiesen werden, daß eine Revolution durch die Demokratie westlicher Prägung einer kommunistischen weit überlegen sei - "weit friedlicher, weit demokratischer, weit besser den örtlichen Gegebenheiten angepaßt".²⁹⁸ Für das Ergebnis dieser Prüfung hielt der damalige Senator die Vereinigten Staaten für "unmittelbar verantwortlich".²⁹⁹ Er billigte die Haltung der Regierung Eisenhower und ihre Unterstützung für Ngo Dinh Diem, wenn er auch die Ursache für diese Politik im Druck des Kongresses auf die Exekutive sah.³⁰⁰

Zu Laos hat Kennedy vor seiner Amtszeit als Präsident keine Beziehungen unterhalten, außer im Zusammenhang mit Indochina als Ganzem. Erst als Wahlkampfthema rückt Laos in seinen Gesichtskreis; es diente als einer der Punkte, an dem seine Kritik an der Außenpolitik seines Vorgängers ansetzte.³⁰¹

Für den Neutralismus als legitimen Weg auswärtiger und innerer Politik hat sich John F. Kennedy hingegen schon früher ausgesprochen; allerdings ist auch hierbei zu bedenken, daß er schon sehr bald das Weiße Haus als Ziel seiner Anstrengungen im Auge hatte.³⁰² Im Zusammenhang mit dem Nahen

297 Gettleman, a.a.O., S.258

298 Kennedy in einer Rede vor den American Friends of Vietnam am 1.6.1956; zitiert aus: Fishel, Wesley R.(Hsg): Vietnam: Anatomy of a Conflict. Itasca, 1968, S.146.

299 ebd., S.144

300 Kennedy, John F.: A Democrat Looks at Foreign Policy, Foreign Affairs, Oktober 1957, S.56.

301 Sorensen, Kennedy, a.a.O., S.615

302 Kennedys Forderung nach Entlassung Algeriens in die Unabhängigkeit von 1957 brachte ihm den Vorwurf ein, nur ein wahltaktisches Manöver ausgeführt zu haben. Siene hierzu Time, 15.7.1957, Burned Hands Across the Sea. Gegen Ende des selben Jahres galt er als der "unerklärte, aber unverschämte Kandidat für die Präsidentschaftsno-

Osten erklärte Kennedy gegen Ende des Jahres 1959, für ihn gelte nicht mehr die Frage, "ob wir die neutralistischen Tendenzen ... akzeptieren, sondern wie wir mit ihnen arbeiten können",³⁰³ und einen Monat später meinte er in einem Interview: "Ich halte diesen Neutralismus für unvermeidlich. Er ist nun einmal die starke Triebkraft... In Asien allerdings kann es eine gewisse Bewegung fort von einem ganz bindingslosen Neutralismus geben - infolge der wachsenden Einsicht in die von China drohende Gefahr. Im allgemeinen zieht der Wunsch, unabhängig und frei zu sein, den Wunsch nach sich, nicht ein Satellit der Sowjetunion zu werden, aber auch nicht zu eng mit den Vereinigten Staaten zu verbinden. Wir haben das zur Kenntnis zu nehmen, und wenn Neutralität das Ergebnis einer Konzentration auf innere Probleme ist, ... speziell in den unterentwickelten Ländern, so will ich ihn gelten lassen."³⁰⁴

Man sieht aber daraus, daß Kennedy nicht jeden Neutralismus zu billigen bereit war. Das Wort vom "ganz bindingslosen Neutralismus" trägt eindeutig negative Züge. Nicht nur wurde impliziert, daß ein neutrales Land, das sich an ein kommunistisches Land wie etwa die Sowjetunion wandte, seine Neutralität schweren Gefahren aussetzte, weil Moskau keinen wahren Neutralismus dulde,³⁰⁵ sondern man stand auch der inneren Entwicklung jener Länder nicht gleichgültig gegenüber. Bei der Planung von Entwicklungshilfeprogrammen

minierung seiner Partei". Siehe Time, 28.10.1957, Through the Roadblock. Mitte 1958 widmete ihm das New York Times Magazine einen langen Artikel, in dem ihm für den Fall seiner Nominierung große Erfolgsaussichten bei den Wahlen eingeräumt wurden. Siehe New York Times Magazine, 15.7.1958, How To Be a Presidential Candidate.

303 Rede im Eastern Oregon College of Education am 9.11. 1959; zit. in: Kennedy, John F.: Der Weg zum Frieden. Düsseldorf, 1961, S.162.

304 Kennedy in einem Interview mit John Fisher vom Harper's Magazine am 9.12.1959. Zitiert in: ebd., S.322f.

305 Vergleiche etwa die amerikanische Reaktion auf das Ersuchen des laotischen Regierungschefs Souvanna Phoumas um Reis und Öl, das von der amerikanischen Regierung verweigert worden war.

etwa wurde stets die Wichtigkeit der Privatinitiative in der Wirtschaft betont.³⁰⁶

Die Gespräche, die Präsident Eisenhower am 6. Dezember 1960 und am 19. Januar 1961 zur Erleichterung des Überganges von einer Regierung zur anderen mit seinem Nachfolger führte, waren beide von der Erörterung der Lage in Laos bestimmt.³⁰⁷ Beim ersten Gespräch, die nationalistischen Generale Phoumi Nosavan und Kouprasith Abhay rückten gerade gegen die Hauptstadt Vientiane vor, und der Premierminister des Landes, Souvanna Phouma, flüchtete mit der Mehrzahl seiner Kabinettskollegen in die kambodschanische Hauptstadt Phnom Penh, konzentrierte sich Eisenhower auf die Ereignisse in dem hinterindischen Königreich, denn "die Lage ... in Südostasien (erforderte) unsere ganze Aufmerksamkeit".³⁰⁸ In seinen Memoiren berichtete Eisenhower, er

306 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Neutralization in Southeast Asia. Washington, 1966, S.17. Beachtenswert ist auch der Unterschied, den die Regierung Kennedy zwischen "wahrer Unabhängigkeit" von Ländern der Dritten Welt durch amerikanische Entwicklungshilfe und scheinbarer Unabhängigkeit machte, in die diese Staaten durch kommunistische Entwicklungshilfe gerieten. Als Beispiel hierfür siehe etwa das Fernsehinterview von George Ball am 26.10.1961; Department of State Bulletin, 20.11.1961. Ein weiteres Beispiel hierfür bietet auch etwa die Charta von Punta del Este, in der die "eindeutige Unterstützung der Demokratie" (Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.168) in den lateinamerikanischen Entwicklungsländern ein wichtiger Punkt war. Über den Rang privatwirtschaftlicher Initiative in jenem Bereich siehe etwa den ersten Jahresbericht des IA-ECOSOC in Department of State Bulletin, 10.12.1962. Das selbe gilt auch für Afrika; die Befürchtung, daß die innenpolitischen Formen der afrikanischen Staaten Auswirkungen auf das amerikanische Gewicht in Afrika Einfluß nehmen könnten, nahm in der Afrikapolitik Kennedys breiten Raum ein. Siehe hierzu etwa die Rede des Afrika-Abteilungsleiters im State Department, G. Mennen Williams, in ebd., 3.6.1963, oder die amerikanische Reaktion auf die innenpolitischen Entwicklungen im unabhängig gewordenen Algerien in: ebd., 25.6.1962, S.1023, und Stebbins, Richard P.: United States in World Affairs, 1962, New York, 1963, Kpt. 31.

307 Siehe etwa Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 115, 144f; Wise, David und Thomas B. Ross: The Invisible Government. New York, 1964, S.151.

308 Eisenhower, Wagnis für den Frieden, a.a.O., S.504f

habe dem gewählten Präsidenten gesagt, man müsse die kommunistische Bedrohung in Laos bekämpfen, um dessen Unabhängigkeit gegenüber der Volksrepublik China und Nordvietnam aufrecht zu erhalten, "denn der Fall von Laos könnte bedeuten, daß anschließend, wie eine Reihe umstürzender Dominosteine, auch noch die freien Nachbarländer... fallen würden. Eine solche Kettenreaktion würde der kommunistischen Eroberung ganz Südostasiens Tür und Tor öffnen".³⁰⁹

Fünf laotische Hauptakteure nannte Eisenhower in diesem Gespräch: Souvannouvong war Vorsitzender des Zentralkomitees der Neo Lao Hak Xat, der politischen Organisation des Pathet Lao, und galt als Chef der laotischen Guerrillaverbände, die im Nordosten des Landes an der Grenze nach China und Nordvietnam saßen.³¹⁰ Souvanna Phouma kam niemals von dem Verdacht frei, ein verkappter Kommunist³¹¹ zu sein - Eisenhower schreibt, seine Regierung habe geglaubt, der Prinz wolle in Pnom Penh eine kommunistische Exilregierung installieren. Ferner erwähnte Eisenhower Kong Le, einen "undurchsichtigen Fallschirmjägerhauptmann",³¹²

309 ebd., S.509

310 Der damalige Botschafter der USA in Laos, Winthrop Brown, meinte, Souvannouvong "ist ein recht hingebungsvoller Kommunist, und auch ein Patriot. Aber er ist nicht der Spitzenmann. Er ist weit unten in der Reihe, Viertes, Fünftes, Sechstes... Er war niemals (Führer der Pathet Lao). Er ist das Symbol". Interview mit Winthrop G. Brown.

311 Winthrop Brown berichtete, er habe schon zwei Wochen nach dem Beginn seiner Arbeit als amerikanischer Botschafter im Juli 1960 gemerkt, daß Souvanna Phouma "wirklich Neutralität für sein Land wollte. Er war kein prokommunistischer Sympathisant". (Brown-Interview) Daß er mit seiner Ansicht über Souvanna Phouma und den Sinn einer Neutralitätspolitik erst relativ spät in Washington Gehör fand, nämlich kurz vor dem Regierungswechsel, führt Brown darauf zurück, daß er, der zum ersten Mal einen Posten in Asien hatte, es "ein kleines bißchen schwierig" fand, "gerade eben anzufangen und ihnen zu sagen, daß sie verrückt seien". (Brown-Interview)

312 Eisenhower, Wagnis für den Frieden, S.509. In seinem Interview sagte Winthrop Brown: "Wir ... schätzten Kong Le völlig falsch ein... Viele Leute in Washington schienen zu glauben, er sei ein kommunistischer Agent gewesen. Ich glaube das nicht. Er war eben ein guter Bataillonsführer, der von der Art Krieg die Nase voll hatte, die er zu führen hatte, und mit der Art, wie seine Truppen

Phoumi Nosavan, den starken Mann des nichtkommunistischen Laos, der "überzeugt war, daß wir ihn letztlich unterstützen würden, was immer er auch tat. Und es dauerte lang, bis wir ihn davon überzeugten, daß das nicht so war",³¹³ und Boun Oum, der zunächst unter dem Schutz von Phoumi eine Gegenregierung gegen Souvanna Phouma hatte bilden sollen und dann nach der Machtübernahme durch den General Premierminister wurde, und dessen "Gallionsfigur"³¹⁴ blieb.

Das zweite Gespräch zwischen Eisenhower und Kennedy am 19. Januar 1961, dem Tag vor dem Regierungswechsel, stand eher noch mehr im Zeichen der verschärften Lage in Laos als das erste. Sie "verwandten mehr Zeit für diesen schwierigen Fall als für irgend etwas anderes".³¹⁵ Zwar hatte sich in Vientiane unter Prinz Boun Oum eine prowestliche Regierung etabliert, aber ihre Macht stand auf tönernen Füßen, und der vor den Truppen des General Phoumi Nosavan mit großen Mengen amerikanischen Materials geflüchtete Hauptmann Kong Le machte mit seinen Fallschirmjägern im Verein mit den Verbänden des Pathet Lao den königlich-laotischen Streitkräften schwer zu schaffen. Ein Aspekt machte die Ernsthaftigkeit der Krise noch deutlicher: Die Sowjetunion hatte sich eindeutig auf die Seite des Pathet Lao geschlagen und unterstützte ihn über eine großangelegte Luftbrücke mit Material.

Walt W. Rostow, einer der wichtigsten Berater John F. Kennedys, erinnerte sich in einer Rede, die er Ende 1968 hielt, daß in dieser Unterredung fast ausschließlich Laos besprochen wurde. Das Land stehe militärisch und politisch vor

von seiner Regierung - seiner eigenen Regierung - behandelt wurden, und daß er daran interessiert war, Frieden in dieses Land einkehren zu sehen, und er teilte die Überzeugung, die falsche Überzeugung, daß, wenn Laos irgendwie neutral wäre, alle die Schwierigkeiten verschwinden würden... Aber Kong Le war in Wirklichkeit nie sehr wichtig". Zur Einschätzung Kong Les in Washington siehe auch Wise/Ross, a.a.O., S.148.

³¹³ Interview mit Winthrop G. Brown

³¹⁴ ebd.

³¹⁵ Kennedy auf einer Pressekonferenz; Chase/Lerman, Kennedy and the Press, a.a.O., S.52

dem Zusammenbruch, habe Eisenhower erklärt, und gefährde dadurch ganz Südostasien.³¹⁶ Ted Sorensen, Kennedys Sonderberater, erklärte, der scheidende Präsident habe seinen Nachfolger gewarnt: "Sie müssen möglicherweise dort hineingehen und es ausfechten."³¹⁷

Vietnam hingegen war bei beiden Unterredungen zwischen Eisenhower und Kennedy offenbar nicht zur Sprache gekommen. Wie während des überwiegenden Teils der Amtszeit von Präsident Kennedy war Vietnam auch zur Zeit seiner Amtseinführung "keine Hauptstreitfrage in den Vereinigten Staaten".³¹⁸ Arthur Schlesinger berichtet, Kennedy habe ihm nach einiger Zeit im Weinen Haus gesagt: "Ike hat mich übrigens nie über Vietnam informiert",³¹⁹ und das erste in den Pentagon-Papers registrierte Dokument über Vietnam, das für Präsident Kennedy bestimmt war, stammt vom 28. März 1961.³²⁰

Dies war nicht weiter erstaunlich. Gemessen an Laos und anderen Krisenherden in der Welt schien Südvietnam verhältnismäßig ruhig zu sein. In Saigon glaubte man eine starke und beliebte Regierung die Geschicke des Landes lenken zu sehen, und man sprach von einem "Wunder".³²¹ Vietnams. Robert Scheer spricht die Entstehung dieses Wunders der geschickten Propaganda der American Friends of Vietnam zu, aber ob richtig oder nicht- dies bestimmte das Bild,

316 Department of State Bulletin, 6.1.1969.

317 Vergleiche hierzu die Vermutung von Sullivan, daß Eisenhower, "ein ganz vorsichtiger Mann, wahrscheinlich kein großer Falke in Bezug auf Laos war. Er sagte Kennedy wahrscheinlich, daß es ein sehr schwieriges Problem sei, und daß man ein sehr großes Risiko eingehe, wenn man sich auf einen militärischen Konflikt mit den Sowjets einlasse, und das es das nicht wert sei." (Sullivan-Interview) Zu bedenken ist allerdings, daß Sullivan von den hier zitierten Personen die von Präsident Kennedy wohl entfernteste war.

318 Interview mit Arthur M. Schlesinger.

319 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.280

320 Pentagon Papers, a.a.O., S.86

321 Vergleiche etwa die Rede des ehemaligen US-Botschafters in Saigon, Nolting, siehe Anhang.

das sich die amerikanische Öffentlichkeit, die meisten Massenmedien und Präsident Eisenhower von diesem Land und seiner Regierung gemacht hatte. Es ist nur natürlich, daß Kennedy, selbst Mitglied der Friends of Vietnam und einer der Förderer Diems, dieses Bild als Grundlage seiner Politik ins Weiße Haus mitbrachte.

IV DIE MOTIVATIONEN

Unter der Motivation der Entscheidungsträger verstehen Bruck, Snyder und Sapin die Dispositionen des Handelnden, unter bestimmten Situationen ein bestimmtes Verhalten an den Tag zu legen, also ein aus Werten und Erwartungen bestehendes Bereitschaftsgefüge.¹ Diese Motivationen gründen auf Erfahrungen, sind also erlernbar, und sie sind dauerhaft, das heißt, ihr Weiterwirken ist nicht von der fortgesetzten Anwesenheit des Reizes abhängig, der sie ausgelöst hat.

Ungefähr in der selben Weise verwendet Herbert C. Kelman den Begriff der Einstellung als erfahrbare, erlernbare Bereitschaft zu selektivem Handeln.² Motivationen sind also nicht Situationen oder ihre Perzeption, die unmittelbar per se eine Aktion oder Reaktion hervorrufen, sondern von der jeweiligen Situation unabhängige, aber das Handeln in Bezug auf diese bestimmende Faktoren, die bestimmte Optionen von vorn herein ausschließen können.

¹ Siehe Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy, New York, London, 1967, S.248f.

² Siehe Nerlich, Uwe (Hsg): Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter. Gütersloh, 1966, S.151, 189f.

A I. INTRAPOLITISCH BEGRÜNDETE MOTIVATIONEN

1. Die strategische und politische Bedeutung

bis weit in den Krieg der Franzosen gegen die Vietminh hinein hatten die Vereinigten Staaten "sehr wenige"³ Interessen in Indochina. Und Ralph Dungan meint, in Vietnam seien zu Beginn der Kennedy-Ära "objektiv keine"⁴ amerikanische Interessen auf dem Spiel gestanden. "Subjektiv waren die Vereinigten Staaten in der ganzen Idee von regional begrenzten Sicherheitsverträgen gefangen - die SEATO-Sache, die CENTO-Sache -, und keine Administration ist vollkommen frei..., um mit den Traditionen der Vergangenheit zu brechen, besonders eine Administration die mit einer so knappen Mehrheit die Regierung übernahm wie sie Kennedy hatte, und nicht mit der vollen Übereinstimmung mit den Kongreßführern"⁵.

Welche Bedeutung hatte nun Indochina für die Vereinigten Staaten? Immerhin sagte Kennedy auf einer Pressekonferenz am 23. März 1961 nicht nur, wenn Laos kommunistisch sei, sei "ganz Südostasien in Gefahr", sondern auch: "Die Sicherheit von Laos ist die Sicherheit der Vereinigten Staaten."⁶

Drei Gründe nennt Edmund Gullion, aus denen die Wichtigkeit Südostasiens für die Vereinigten Staaten abzuleiten ist: "Erstens, die rein strategische und logistische Wichtigkeit jenes Gebietes. Es ...ist Teil der wichtigsten Seewege ... zwischen Asien und Europa. Es hat viele Rohstoffquellen, nicht besonders wichtig für uns, aber sehr wichtig

3 Interview mit Edmund A. Gullion

4 Interview mit Ralph A. Dungan

5 ebd.

6 Department of State Bulletin, 17.4.1961. Zu der gleichen Erkenntnis war der Nationale Sicherheitsrat schon im August 1953 gekommen, als er den Verlust Indochinas als "kritisch für die Sicherheit der Vereinigten Staaten" bezeichnete. Siehe Sheehan, Neil, u.a. (Hsg): The Pentagon Papers, Toronto, New York, London, 1971, S.10.

für Südostasien... Und wir stehen hier einer enorm fanatischen, chaotischen Macht gegenüber, für die diese Rohstoffquellen wichtig sein könnten... Mein nächster Grund hat mit der Glaubwürdigkeit der Vereinigten Staaten zu tun - dem Willen der Vereinigten Staaten und der Stärke der Vereinigten Staaten... Mein dritter Grund... ist der: Ich glaube nicht, daß die - ... an der Jahrhundertwende - etwa eine Milliarde Menschen in China und mindestens 300 Millionen in Südostasien ... in einer feindseligen Haltung gegenüber den Vereinigten Staaten organisiert sein sollten. Ich glaube, das würde eine verschwommene, aber echte Gefahr erzeugen"?

Auch William Sullivan sieht in der Bedeutung Indochinas für die USA vorwiegend eine "strategische Angelegenheit. Wenn sie (die Nordvietnamesen) es übernehmen, würden die Chinesen sie sehr schnell übernehmen... Das würde bedeuten, die Handelswege zum Osten zu blockieren, zum Beispiel das Gebiet zu blockieren, aus dem Japan sein ganzes Öl bekommt. Es würde bedeuten, eine Menge wirtschaftlichen Potential für ganz Süd- und Südostasien zu blockieren. Aber es würde auch bedeuten, den Chinesen die Kontrolle über einen großen Reichtum an Rohstoffquellen zu überlassen ..., und die Konsolidierung einer großen Masse von Menschen, die von den Chinesen kontrolliert würde..."⁸

Maxwell Taylor schreibt Indochina eine "kolossale politische Bedeutung" zu, "weil es ein Gebiet darstellt, das 300 Millionen Menschen hat, und der Verlust dieses Gebietes an die Kommunisten wäre eine große Ermutigung für expansive Kräfte überall auf der Welt gewesen."⁹

7 Interview mit Edmund A. Gullion

8 Interview mit William H. Sullivan. Beachtenswert ist hier Schlesingers Bemerkung: "... ich habe ihn niemals argumentieren hören, daß Vietnam eine besondere strategische Bedeutung hätte." Siehe das Interview mit Arthur M. Schlesinger.

9 Interview mit Maxwell D. Taylor

Fraglos hatte Kennedy diese Meinungen geteilt. Dies geht nicht nur aus seinen Verlautbarungen hervor;¹⁰ auch die ersten Bewegungen der neuen Regierung zeigen, daß sie Indochina für wichtig hielt. Die weitläufigen militärischen Maßnahmen zum Schutz von Laos¹¹ seien als Beispiel angeführt.

Bei der getrennten Bewertung der Bedeutung von Laos und Vietnam für die Vereinigten Staaten durch die Kennedy Administration ist aber ein deutlicher Unterschied zugunsten Vietnams festzustellen. Zwar war Laos mehrmals eines der dringlichsten Probleme der Regierung und wurde von den Amerikanern als "unser Gebiet"¹² betrachtet, aber von Anfang an war nicht mehr die Rede von einer "Bastion der Freiheit" und einem "Bollwerk gegen den Kommunismus", wie John Forster Dulles das Land noch gesehen hatte.

Schon vor seinem Amtsantritt war Kennedy zu der Ansicht gelangt, Laos "lohne nicht die Aufmerksamkeit von Großmächten",¹³ und er hatte oft die Meinung vertreten, die Vereinigten Staaten seien dort zu stark engagiert. Der neue Präsident hatte kein Verhältnis zu Laos; er war nie dort gewesen, und er teilte die Meinung anderer Kenner der Lage,

10 Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 6.3.1963, Public Papers of the President - John F. Kennedy, 1963, Nr.89, und sein Fernsehinterview vom 9.9.1963; Department of State Bulletin, 30.9.1963.

11 Die Time vom 31.3. 1961 zählt auf, welche Truppen wegen Laos in Alarmbereitschaft versetzt worden waren: Alle pazifischen US-Truppen unter dem Befehl des Admiral Felt - 373 000 Mann, 1 000 Flugzeuge und 400 Schiffe. Zum Eingreifen in Laos standen bereit die 3. Marine Korps-Division, die 116. Gemeinsame Eingreifereinheit, 100 Flugzeuge der 7. Flotte, die 315. Luftdivision, eine Airlifteinheit, die 503. Luftlandeeinheit, die auf den Philippinen Manöver abhielt, die 13. Flugstaffel auf den Philippinen sowie Special Forces auf Okinawa. Dazu kamen die Truppen der SEATO-Staaten, vor allem Thailands mit 90 000 amerikanisch ausgebildeten Soldaten, Südvietnam mit 150 000 und die Philippinen mit 50 000 Mann.

12 Interview mit Maxwell D. Taylor

13 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.287

wie etwa Ralph Dungan, der dort glaubte, "wenn ich noch fünf Schritte mache, falle ich vom Ende der Welt herunter."¹⁴

Vor allem aber wurde die Bedeutung von Laos für die Vereinigten Staaten aus militärisch-strategischen Gesichtspunkten heraus beurteilt. Laos ragt weit in den Süden Indochinas hinein, hat gemeinsame Grenzen sowohl mit der Volksrepublik China und Nordvietnam als auch mit Thailand, Südvietnam und Kambodscha, und man glaubte, es gefährde, kommunistisch geworden, nun alle angrenzenden pro-westlichen Länder unter Auslösung der Kettenreaktion der Dominotheorie. In den Jahren der Eisenhower-Ära war aber klar geworden, daß das Land für Operationen mit amerikanischen Truppen völlig ungeeignet war. "Laos ist ein sehr schlechter Ort für ein Engagement der Vereinigten Staaten; sehr schlechte logistische Möglichkeiten, um nach Laos zu kommen, ein furchtbares Gelände, und keine definierbare Linie, die wir verteidigen konnten, und für eine Verteidigung ziemlich ungeeignete örtliche Strukturen".¹⁵ Maxwell Taylor erinnert sich: "Er (Präsident Kennedy) schaute zurück auf die Schweinebucht und sagte, meine Güte, ich konnte nicht einmal ein gutes Unternehmen gerade hier im Karibischen Meer durchführen, wie sollte ich das in Laos tun können?"¹⁶

2. Die Furcht vor dem Ruf des "Communist Appeaser"

Im August 1970 schrieb der ehemalige Terminsekretär Präsident Kennedys, Kenneth O'Donnell, in der amerikanischen Illustrierten Life,¹⁷ einer der wichtigsten Gründe Kennedys für seine Politik in Indochina sei das Bemühen gewesen,

14 Interview mit Ralph A. Dungan

15 Interview mit William H. Sullivan

16 Interview mit Maxwell D. Taylor

17 Life, 7.8.1970, Johnson and the Kennedys.

nicht als "Communist Appeaser" zu gelten - ein Name, der Demokratischen Politikern im Allgemeinen und liberalen Demokraten im Besonderen leicht nachgesagt wird. Diesen Makel hat sich die Demokratische Partei unter Harry S. Truman zugezogen, weil ihm und seiner Regierung die "Schuld" am "Verlust Chinas an die Kommunisten" zugesprochen wird.¹⁸

In der McCarthy-Ära der fünfziger Jahre hatten Mitglieder der Regierung und der Bürokratie, die an den Entscheidungen zur damaligen amerikanischen Chinapolitik beigetragen haben, viel zu leiden gehabt.¹⁹ Deshalb hatten es Demokratische Politiker wesentlich nötiger, einen harten Standpunkt gegenüber den Kommunisten einzunehmen als Republikaner. Daß Kennedy sich dieser Tatsache voll bewußt war, ist beispielsweise aus dem Communiqué zu ersehen, das er anläßlich des Besuches einer nationalchinesischen Regierungsdelegation am 2. August 1961 herausgab: Er werde sich mit allen Mitteln dafür einsetzen, daß Südvietnam "nicht durch das Fehlen jeglicher (US-) Hilfe an die Kommunisten verlorengehen"²⁰ werde.

Ralph A. Dungan, ein Mitarbeiter Kennedys im Stab des Weissen Hauses, bestätigte in seinem Interview mit mir, daß es "weniger leicht für ihn (war), sich in irgendeine Art des Rückzuges ... aus einem Engagement in Vietnam einzulassen, wenn er und die demokratische Partei nicht mit dem Vorwurf

¹⁸ Ich erinnere an die diesbezüglichen Beschuldigungen des Kongreßabgeordneten Kennedy gegen "unsere Diplomaten und unseren Präsidenten". Siehe U.S. Senate, John F. Kennedy. A Compendium of Speeches, Statement, and Remarks Delivered During His Service in the Congress of the United States. Washington, 1964. Daß der Vorwurf des Communist appeaser nicht auf China beschränkt war, zeigte sich beim Hearing des außenpolitischen Senatsausschusses zur Nominierung Dean Achesons zum Außenminister im Januar 1949, als der republikanische Senator Wherry gegen Acheson stimmte, weil es "allgemein bekannt" sei, daß Acheson "ein appeaser Rußlands gewesen ist". Siehe Schroth, Thomas N. (Hsg.): Congress and the Nation. Washington, 1965, S.105.

¹⁹ Siehe hierzu Teil II, Kpt. A,2, besonders S.92f, und Fußnote 300.

²⁰ Department of State Bulletin, 28.8.1961, S.372.

der Weggabe Südostasiens angegriffen werden wollte".²¹ Auch General Taylor, der die Behauptung, Kennedy habe nicht als "Communist appeaser" gelten wollen, in seinem Gespräch mit mir so energisch zurückwies, argumentiert letztlich doch in die gleiche Richtung: "... kein Präsident, weder Kennedy noch irgendjemand sonst noch Nixon, (kann) es wagen, das politische Risiko eines Rückzuges aus Vietnam auf sich zu nehmen, ohne dort erfolgreich gewesen zu sein. Das ist keine Frage. Und wenn er das getan hätte, wäre er vermutlich beschuldigt worden, ein 'appeaser' zu sein."²²

3. Das Counterinsurgency-Konzept

Diese neue militärische Strategie der "flexible response", zuerst dargestellt von Maxwell Taylor,²³ aufgegriffen von Kennedy²⁴ und in die Tat umgesetzt von Verteidigungsminister McNamara²⁵ bedeutete nun, daß die amerikanische Streitkräfte direkt intervenieren konnten und sich keines örtlichen Stellvertreters oder Ausführenden zu bedienen brauchten. Die hohe Reizschwelle, die dem amerikanischen Militär von der "massiven Vergeltung" vor einer Intervention gesetzt worden war, schrumpfte auf ein Minimum zusammen. Die Folge aus dieser Entwicklung ist deutlich sichtbar, wenn man etwa die kubanische Raketenkrise mit Vietnam vergleicht. In Kuba galt noch die Strategie der massiven Vergeltung; eine gegen die Vereinigten Staaten gerichtete militärische

21 Interview mit Ralph A. Dungan

22 Interview mit Maxwell D. Taylor

23 Taylor, Maxwell D.: Und so die Posaune einen undeutlichen Ton gibt, wer wird sich zum Streite rüsten? Gütersloh, 1962.

24 Siehe etwa Time, 28.7.1961, S.9.

25 Siehe hierzu etwa Kaufmann, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964, S.47f, 62ff, 76ff; Raymond, Jack: Die Macht im Pentagon. Düsseldorf (1967) S.375-380.

Intervention der Sowjetunion hätte mit großer Wahrscheinlichkeit einen amerikanischen Atomschlag ausgelöst; umgekehrt war das vorsichtige Vorgehen der Amerikaner gegenüber den Sowjets von der Furch bestimmt, daß ein zu hartes Auftreten die Sowjetunion zum Überschreiten der Schwelle zum Atomkrieg veranlassen könnte.²⁶

Die Intervention amerikanischer Truppen mit Methoden der Counterinsurgency in einem Entwicklungsland schien demgegenüber verhältnismäßig wenig riskant. Die "flexible response" ist dargestellt durch ein Band militärischer Reaktionsmöglichkeiten, und die Entscheidung zu einer Intervention im Guerrillakrieg eines Entwicklungslandes konnte umso leichter fallen, als die Alternative des Antiguerillakrieges am einen, die Alternative des allgemeinen Atomkrieges am anderen Ende dieses Bandes lag. Es schien also einleuchtend zu sein, daß das amerikanische Eingreifen in einen solchen Krieg keine ernstzunehmenden politischen Folgen nach sich ziehen würde, von einer militärischen Gefahr ganz zu schweigen.

Es kommt dazu, daß die Fähigkeit zum Antiguerillakrieg die Illusion förderte, daß man nicht nur die militärischen, sondern auch die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme eines Guerrillakrieges mit militärischen Mitteln lösen könne. Die amerikanischen Spezialeinheiten in Fort Bragg wurden nicht nur im lautlosen Nahkampf ausgebildet, sondern auch in medizinischer Betreuung und kultureller Förderung der von ihnen befreiten Menschen in den Entwicklungsländern.²⁷ Ein weiterer Vorteil des Konzeptes der Coun-

²⁶ Diese Vermutung wird bestärkt durch einen Artikel von Stewart Alsop, dem berichtet wurde, daß Kennedy die Doktrin, Atomwaffen niemals als erster anzuwenden, für gewisse Umstände, etwa bei einem massierten konventionellen Angriff auf Europa, aufgegeben hat. (Stewart Alsop in Saturday Evening Post, 27.7.1962)

²⁷ siehe beispielsweise Rostows Rede vor dem Abschlußjahrgang der Special Force-Schule in Fort Bragg im Juni 1962. Raskin, Marcus G., und Bernard Fall (Hrsg.): The Vietnam Reader. Garden City, (1965), S.108ff; Rostow, Walt W.: View From the Seventh Floor. New York (1964), S.112ff.

terinsurgency schien auch darin zu liegen, daß die amerikanische Regierung vom legalistischen Standpunkt aus stets auf der Seite des Rechts stand, das heißt, auf der Seite der etablierten Regierung, gegen die sich die Anstrengungen der Guerrillas in dem betreffenden Land richteten. Ein Hilferuf war schnell verfaßt, eine vertragliche oder moralische Verpflichtung rasch hergestellt. Ich will damit nicht sagen, daß die amerikanische Regierung unter Kennedy bewußt eine Rechtfertigung konstruiert hätten, um die Legalisten zu befriedigen,²⁸ weil dies vermutlich nicht mit letzter Gewißheit zu beweisen ist, aber zweifellos hat diese Möglichkeit ebenfalls zur Senkung der Schwelle geführt, die bei der Entscheidung zum Eingreifen in Indochina überschritten werden mußte.

Der große Anklang, den das Konzept des Antiguerillakrieges in Washington gefunden hat,²⁹ ist vorwiegend aus einer Erklärung Chruschtschows entstanden, in der der sowjetische

28 Allerdings verweise ich hier auf Außenminister Dean Rusk, der im Lauf seiner Amtszeit mehrere verschiedene Versionen über die rechtliche Grundlage des amerikanischen Engagements in Vietnam angeboten hat, sowie auf die Pentagon Papers, aus denen hervorgeht, daß spätestens mit Kennedy "jene später zur Meisterschaft geführte Übung (begann), die Reihenfolge der Ereignisse einfach umzudrehen. Während ... amerikanische Waffen und Berater Südvietnam in eine Festung zu verwandeln begannen und Nordvietnam erst daraufhin seine Unterstützung für den Vietcong in Südvietnam spürbar verstärkte, verstand es die amerikanische Informationspolitik, vor der Welt den Eindruck zu erwecken, als reagiere sie nur, und schweren Herzens, auf eine beginnende kommunistische Aggression". (Süddeutsche Zeitung, 5./4.7.1971)

29 Die Begeisterung für dieses Programm hatte sich zunächst auf die Zivilisten in der Regierung beschränkt. An den Schaltstellen der amerikanischen Streitkräfte saßen zur Zeit des Amtsantrittes von Kennedy vorwiegend Leute mit großer Erfahrung in der hochtechnisierten konventionellen Kriegsführung, deren logische Fortsetzung der Krieg mit Atomwaffen zu sein schien. Diese Führungsgruppe hatte in den Jahren der Eisenhower Administration praktisch alle die Leute ausgeschaltet, die wie Taylor für eine andere Strategie eintraten als die der hochtechnisierten "massiven Vergeltung". Siehe etwa Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.297ff.

Regierungschef den Guerrillakrieg als eine neue Art des kommunistischen Kampfes gegen seine Feinde gepriesen hatte. Mit ihr wurde wohl am häufigsten die Entwicklung einer amerikanischen Antiguerrillatruppe begründet,³⁰ der sich Kennedy mit so viel Interesse widmete.³¹

Die Strategie der Counterinsurgency wurde, wie die gesamte "flexible response", nicht von Kennedy erdacht oder entwickelt. Schon 1950 hatte eine Gruppe von Wissenschaftlern, zu denen auch Leute wie Jerome Wiesner, McGeorge Bundy, Kenneth Galbraith und Arthur Schlesinger gehörten, die später wichtige Berater des Präsidenten Kennedy waren, eine Erklärung gegen die Konzeption der massiven Vergeltung veröffentlicht, die gegen die Waffen des Partisanenkrieges und örtliche Revolten machtlos sei.³² Kennedy war kein besonders origineller oder großer Denker, aber Pläne, die er gutheißen konnte, griff er entschlossen auf - wie die Strategie der "flexible response" von General Taylor, wie die Ausarbeitung von Plänen zur Bekämpfung von Guerrillas, die vorwiegend von Walt Rostow und Roger Hilsman stammten. Kennedy wurde von den zahlreichen verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten gefesselt, die Taylors Strategie zu bieten hatte, während ihn die Wahl zwischen allem und nichts als Konsequenz aus der "massiven Vergeltung" als leichtfertige Preisgabe amerikanischer Kampfkraft schreckte. Kennedy hatte schon früh Bedenken gegen die Festlegung der amerikanischen Verteidigungspolitik auf den alles vernichtenden Atomschlag geäußert,³³ und es ist einleuchtend, daß diese Vorstellungen, nun, energisch in die Tat umgesetzt werden sollten.

30 General Taylor am 17.2.1966 in einem Senatshearing (Fulbright, J. William (Hsg): The Vietnam Hearings. New York, S.189). Dean Rusk am 18.2. 1966 vor dem Senat (U.S. Senate, Foreign Relations Committee: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.250). Walt W. Rostow im Juni 1961 in Fort Bragg (Rostow, a.a.O., S.112.)

31 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.297ff

32 ebd., S.271f

33 ebd., S.271f

B AUSSENPOLITISCH BEGRÜNDETE MOTIVATIONEN

1. Die Dominotheorie und die Eindämmungspolitik

„Während die Ereignisse in Indochina 1954 sich ihrem dramatischen und schnellen Ende näherten, während in Genf die Verhandlungen über die französische Kolonien vorbereitet wurden, deren Unabhängigkeit so nahe war, zeichnete Präsident Eisenhower auf einer Pressekonferenz vor den Journalisten ein in dieser Lage seltsam anmutendes Bild: "Sie haben eine Reihe von Dominos aufgestellt, Sie stoßen den ersten um, und was dem letzten passieren wird, ist mit Sicherheit, daß er sehr schnell umfallen wird. Somit haben Sie den Beginn einer Disintegration, die die tiefgehendsten Einflüsse haben würde."³⁴ Dieses Bild sollte die amerikanische Außenpolitik auf Jahre hinaus bestimmen und wurde unter der von den Gebrüdern Alsop geprägten Bezeichnung "Dominotheorie" bekannt.³⁵

Die Dominotheorie ist ein Teil dessen, was George F. Kennan als "einen der Flüche amerikanischer Außenpolitik" bezeichnet hat: "Die wunderliche Hartnäckigkeit, (mit der wir) versuchen, unser Verhalten zu verallgemeinern und zu sagen, daß wir nur auf einer allumfassenden Grundlage und gemäß einer einzigen Regel etwas unternehmen."³⁶ Sie ist auch

³⁴ Eisenhower in einer Pressekonferenz am 7.4.1954; zitiert in: Donovan, Robert J.: Eisenhower. The Inside Story. New York, (1956), S.261. Siehe hierzu auch die Pentagon Papers, S.7; Hilsman, Roger: To Move a Nation. Garden City, 1967, S.91.

³⁵ Schon vier Jahre vor dieser Pressekonferenz machte sich der Nationale Sicherheitsrat der USA diese Argumentation in Bezug auf Indochina zu eigen: "Es könnte erwartet werden, daß die benachbarten Länder der kommunistischen Beherrschung anheimfallen würden, wenn Indochina von einer kommunistischen Regierung kontrolliert wird." Siehe Pentagon Papers, A.a.O., S.6

³⁶ Kennan, George F. in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: The Communist World in 1967. Washington, 1967, S.28.

ein Produkt der Vorliebe amerikanischer Politiker für das "Lernen aus der Geschichte", für die Analogie, für das Bemühen, aus ähnlichen oder ähnlich scheinenden zurückliegenden Ereignissen Schlüsse zu ziehen, die Anwendungsmöglichkeiten für eine gerade zur Debatte stehenden politischen Situation ergeben sollen.

Für Schlesinger basiert die Dominotheorie auf der "München-Analogie", auf der aus den Verhandlungen mit Hitler abgeleiteten Verallgemeinerung, "daß Appeasement stets mit Sicherheit neue Aggressionen heraufbeschwört".³⁷ Gerät ein Land durch Beschwichtigung oder eine militärische Niederlage in die Hand eines Aggressors, dann ergibt sich danach eine Kettenreaktion wie in einer Reihe umstürzender Dominosteine, weil der Aggressor durch seinen Erfolg zu weiteren Aggressionen ermutigt wird.³⁸

Laut Donald S. Zagoria³⁹ liegen der Dominotheorie folgende Behauptungen zugrunde:

- (1) Die Volksrepublik China strebt nach der Vorherrschaft in Asien.
- (2) Fällt ein Land in die Hand der Volksrepublik China, dann wird das Vertrauen der nichtkommunistischen Länder Asiens in Amerikas Verteidigungsbereitschaft geschwächt.
- (3) Die kommunistische Machtübernahme in einem Land wird die Wahrscheinlichkeit weiterer kommunistischen Befreiungskriege in den Nachbarländern erhöhen.

In der Zeit, als die Amerikaner den Kommunisten noch vielleicht mit einigen guten Gründen als monolithischen Block

³⁷ Schlesinger, Arthur: Das bittere Erbe, Frankfurt, 1968, S. 105

³⁸ Die Dominotheorie ist in der Regel nur auf Asien angewandt worden. Erst seit dem Ende der Kennedy-Administration wird der Domino-Effekt nicht mehr für regional beschränkt, sondern für die ganze Welt wirksam gehalten. Als Großbritannien die München-Analogie 1956 auf Nasser und den Nahen Osten angewandt sehen wollten, lehnte Eisenhower die Gültigkeit dieses Prinzip hierfür ab.

³⁹ Zagoria, Donald S.: Falscher Leitfadens der US-Politik. Die Zeit, Nr. 22/ 68, S. 111ff.

betrachten konnten, mochte die Dominotheorie noch "eine gewisse Berechtigung"⁴⁰ haben, aber Schlesinger stellt ihre Anwendbarkeit von Anfang an in Frage,⁴¹ und für Hans J. Morgenthau ist sie "nichts als eine Replik auf den Vulgärmarxismus, der ebenfalls an die unvermeidbare Ausdehnung des Kommunismus von einem Land auf den Rest der Welt glaubt".⁴² Immerhin besaß sie auch während der Regierungszeit von John F. Kennedy Gültigkeit.

Arthur Schlesinger bezweifelt, daß Kennedy diese Theorie als richtig betrachtet hat. Er meint, der 35. Präsident der Vereinigten Staaten sei zu ihrer Anwendung gezwungen gewesen, weil die lange Dauer ihrer Funktion als Rückgrat amerikanischer Fernost-Politik Tatsachen geschaffen habe, denen nur mit Hilfe von Maßnahmen im Rahmen der Dominotheorie begegnet werden könne: "Mochte die Dominotheorie auch 1954 vielleicht nicht anwendbar gewesen sein, sieben Jahre später hatte sie Gültigkeit gewonnen..."⁴³

Diese Gültigkeit hat Kennedy ganz offenbar während seiner Präsidentschaft nicht angezweifelt: Im Früherbst 1961 gab er ihr vor der Vollversammlung der Vereinigten Nationen Ausdruck, als er sagte, wenn die "Befreiungskriege" in Laos und Vietnam erfolgreich sind, werden die Tore weit offen stehen".⁴⁴ Und im September 1963 antwortete er in einem Interview auf die Frage, ob er die Dominotheorie im Falle Vietnam bezweifle: "Nein, ich glaube es. Ich glaube es. China ist so groß, zeichnet sich so hoch gerade jenseits der Grenzen ab, daß, wenn Südvietnam verlorenginge, ihnen das nicht nur eine bessere geographische Stellung für einen Guerilla-Angriff auf Malaya geben würde, sondern auch den Eindruck, daß die Welle der Zukunft in Südostasien China und die Kommunisten seien. Deshalb glaube ich es."⁴⁵

40 ebd., S.124

41 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.474

42 Morgenthau, Hans J.: Vietnam and the United States. Washington, 1965, S.78.

43 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.474f

44 Kennedy am 25.9.1961; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.624.

45 Kennedy bei einem NBC-Interview am 9.9.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.650. Siehe

Vielleicht ist Kennedys Haltung gegenüber der Dominotheorie am ehesten mit der von General Taylor zu vergleichen, der darüber sagte: "Ich selbst glaube nicht an eine solche Theorie, wenn sie den Glauben an ein Naturgesetz bedeutet, das den Zusammenbruch jedes Nachbarstaates in unvermeidlicher Folge nach einem kommunistischen Sieg in Vietnam fordert. Allerdings bin ich von der wahrscheinlichen Wirkung auf der ganzen Welt, nicht notwendigerweise in Süd-vietnam nahegelegenen Gebieten, tief beeindruckt, wenn der 'Befreiungskrieg' dort einen Sieg erringt."⁴⁶

Im Senat hat sich Kennedy allerdings nicht mit diesem Thema auseinandergesetzt; nur einmal meldete er Zweifel an, ob in der Regierung Eisenhower der Dominotheorie überhaupt konsequent gefolgt werde⁴⁷ - und seine Zweifel waren berechtigt: Die Dominotheorie ist in der Ära Eisenhower selten folgerichtig angewandt worden. Zwar ist die logische Folgerung aus dem Bild umstürzender Dominosteine die, daß die Vereinigten Staaten die gefährdeten Steine stützen müssen, wenn nötig militärisch; die zahlreiche Militärbündnisse, mit denen Washington eine Kette um den sino-sowjetischen Block gelegt hatten, boten die hierzu nötigen Ausgangsbasen. "Aber wenn es darauf ankam, waren wir glücklicherweise immer in der Lage, zwischen Interessen zu unterscheiden, die

nierzu auch etwa Kennedys Pressekonferenz vom 24.4.1963; ebd., S.343-350.

46 Die Stimmen der in dieser Richtung argumentierenden Mitglieder der Kennedy-Administration sind Legion; sie lassen keinen Zweifel daran, daß die Dominotheorie ein integraler Bestandteil der Außenpolitik jener Jahre war. Walt W. Rostow, der in einer Grundsatzrede in Fort Bragg, einer Ausbildungsstätte der Special Forces, als Konsequenz der Nachgiebigkeit in Südostasien das Auftreten der kommunistischen Guerrillas in Afrika und Lateinamerika prophezeit hat, und der stellvertretende Chef der Vietnam-Arbeitsgruppe im State Department Heavner mit seiner Befürchtung über den Einfluß einer Niederlage in Vietnam auf die Dritte Welt, mögen als Beispiel für die vielen anderen dienen. Die Rostow-Rede vom 28.6.1961 siehe Department of State Bulletin, 7.8.1961; die Rede von Heavner vom 25.8.1963 siehe ebd., 9.9.1963.

47 In einer Rede am 28.5.1954 vor dem Executives' Club in Chicago. Siehe U.S. Senate: John Fitzgerald Kennedy. A Compendium, a.a.O., S.1004.

überhaupt kein amerikanisches militärisches Eingreifen erforderten, solchen, die ein begrenztes militärisches Eingreifen erforderten, und solchen, die ein totales militärisches Eingreifen erfordern mochten."⁴⁸

Dank dieses Unterscheidungsvermögens griffen die Amerikaner 1954 nicht in Indochina ein,⁴⁹ versuchten keine militärische Befreiung Osteuropas oder Tibets, "und es war Mr. Dulles selbst, der konsequenteste Verfechter einer militärisch orientierten Außenpolitik, der den Koreakrieg auf der Basis des Status quo ante bellum beendete".⁵⁰

Die Atmosphäre, in der die Dominotheorie hatte entstehen können, war durch die Idee eines Kreuzzuges gegen die Kommunisten gebildet worden, die sich in der Truman-Doktrin manifestiert hat. In seiner Botschaft an den Kongreß am 12. März 1947 hatte Truman die Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion als Kampf zwischen Gut und Böse, zwischen Demokratie und Totalitarismus bezeichnet und daraus den Schluß gezogen, man müsse auf der ganzen Welt die Demokratie gegen die kommunistische Aggression verteidigen, gegen die "Unterjochung durch bewaffnete Minderheiten oder äußeren Druck".⁵¹ Dean Acheson hat die Sache 1950 allerdings dahinziehend vereinfacht, daß er sagte, der Kommunismus sei nur ein außenpolitisches Instrument der Sowjetunion.⁵²

48 Morgenthau, a.a.O., S.33f

49 Zu den Überlegungen der amerikanischen Regierung über ein Eingreifen in Indochina zugunsten der Franzosen siehe Pentagon Papers, S-10-13, und Dokument Nr. 8, S.40ff. Außenminister Dulles hatte bereits 1954 und 1956 bestätigt, daß es Interventionspläne gegeben habe, die aber am Widerstand der Generäle Ridgway und Gavin, des Kongresses und vor allem der Engländer gescheitert seien. Präsident Eisenhower hat dies allerdings bestritten. Siehe hierzu etwa Horowitz, David: Free World Colossus. New York (1965), S.145f.

50 Morgenthau, a.a.O., S.34

51 ebd., S.83. Den Wortlaut der Truman-Doktrin siehe Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.174

52 Morgenthau, a.a.O.

Aber sowohl unter Truman als auch unter Eisenhower sollte eine breite Lücke zwischen den Worten des Kreuzzuges und den Taten der Politik. Erst während Kennedys Amtszeit begann sich diese Lücke zu schließen, "was von der intellektuellen Erkenntnis seitens der Kennedy Administration herrührte, daß Kommunismus nicht mehr einfach ... als 'Speer-
spitze des russischen Imperialismus' definiert werden konnte".⁵³

Die logische Konsequenz aus der Idee des Kreuzzuges gegen den Kommunismus und der Dominotheorie war für Washington nach dem "Verlust Chinas" die Containment-Politik⁵⁴ gegenüber dem kommunistischen Regime in Peking, der Versuch "kommunistische Länder zu unserer Sicherheit einzudämmen".⁵⁵ Die amerikanische Regierung ging auch sofort und mit bemerkenswerter Energie daran, die einmal erkannten Folgen in die Tat umzusetzen: Praktisch gleichzeitig mit dem Genfer Abkommen wurde in Manila die Gründung der SEATO beschlossen, deren Geltungsbereich nicht nur die Mitgliedsstaaten von den Philippinen bis Großbritannien einschloß, sondern auch Laos, Kambodscha und das inzwischen schon vom Norden abgetrennte Südvietnam. Auch der ANZUS-Pakt und die bilateralen Verträge der USA mit Nationalchina, Japan und Südkorea sind im Lichte der amerikanischen Eindämmungspolitik zu sehen.

⁵³ ebd., S.84

⁵⁴ Die Grundlagen der Containmentpolitik legte George Kennan im Februar 1946 als amerikanischer Geschäftsträger in Moskau in einem Telegramm an das State Department dar. Sie wurden in Foreign Affairs, Bd.25, Juli 1947, unter dem Titel "The Sources of Soviet Conduct" veröffentlicht. Als Chef des Policy Planning Staff im State Department, einer neu gebildeten Gruppe für langfristige außenpolitische Planungen (Siehe Teil II, Kpt. 3,2), hat Kennan diese Ideen weiterentwickelt zur Eindämmungspolitik, die "praktisch in allen Erdteilen" (Briggs, Ellis: Anatomy of Diplomacy. New York, 1965, S.7) angewandt werden sollte.

⁵⁵ Senator Cooper in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals. Washington, 1970, S.151.

Die von den Amerikanern nicht erwartete Intervention der Volksrepublik China im Koreakrieg war zweifellos mitbestimmendes Element bei der Entstehung der Eindämmungspolitik. Eisenhower und Dulles wurden nicht müde, "daran zu erinnern, daß das chinesische kommunistische Regime Ende des Jahres 1950 zum Aggressor wurde"⁵⁶ "Wir hatten die Chinesen nicht sehr ernst genommen... Wir glaubten nicht, daß sie stark genug seien, wir glaubten nicht, daß sie dazu fähig seien, oder daß sie willens seien, diese Anzahl von Menschenleben aufs Spiel zu setzen... Die Chinesen kamen mit 600 000 Mann herein. Sie hatten 300 000 Verluste. Da änderten wir unsere Meinung über China, und wir begannen es ernstzunehmen"⁵⁷ Dieses Ereignis wurde das Trauma der amerikanischen Politiker, verschaffte ihnen die "allgemeine Wahrnehmung eines marschierenden China - ein Gefühl von Chinas Weite, seinen Völkern, seiner Kriegslüsterheit, vielleicht ein wiederbelebtes Gefühl der Goldenen Horden"⁵⁸.

56 Dulles am 31.3.1954 in einer Rede vor dem "Overseas Press Club" in New York. Siehe Amerikadienst, 6.4.1954, S.5f

57 Interview mit William H. Sullivan

58 James C. Thomson in Atlantic Monthly, April 1968, S.48. Das gleiche spiegelt sich auch weithin im Denken der amerikanischen Militärs wider. James Gavin schreibt: "1954 beherrschte der Koreakrieg die Gedanken im Pentagon" (We Can Get Out of Vietnam, Saturday Evening Post, nachgedruckt in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Present Situation in Vietnam. Hearing with General David M. Shoup ... Washington, 1968, S.32-37.) In einem Hearing vor dem außenpolitischen Ausschuß des Senates über die Vietnampolitik sagte General Gavin am 21. Februar 1967: "Die Wahrscheinlichkeit einer chinesischen Intervention mit größeren Bodentruppen im Gebiet Hanoi-Haiphong war schon immer von überragender militärischer Bedeutung für unsere Pläne". (Siehe hierzu U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Conflict Between United States Capabilities and Foreign Commitments. Hearing with Lt. General Gavin ... Washington, 1967, S.4) Edmund A. Gullion, ein Ostasienfachmann mit dreißigjähriger Erfahrung im Foreign Service, stellte diese China-Angst allerdings in Abrede: "Die Regierung machte niemals den Fehler, den die Wissenschaftler machten, indem sie dachten, die Chinesen könnten in den Krieg eintreten... Sie (die Chinesen) dachten, warum sollten wir?" (Interview mit Edmund A. Gullion).

Zweifellos hat die Kennedy Administration die Eindämmungspolitik der Eisenhower-Jahre sofort übernommen, wenn auch zunächst vielleicht nur mit dem Ziel der Überprüfung auf ihre Eignung als Leitlinie amerikanischen Verhaltens gegenüber China. Allerdings zeigen zahlreiche Bemerkungen des Präsidenten und seiner Regierung von Anfang an die hohe Bereitschaft, China als weltunruheherd ersten Ranges zu betrachten.⁵⁹ Chester Bowles beispielsweise sagte in einem Senatshearing zu seiner Ernennung zum Staatssekretär im State Department am 19. Januar 1961, die Volksrepublik China könne für die USA gefährlich werden, weil sie ihre Probleme nur durch Expansion lösen könne. Er nahm auch eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Moskau und Peking an, als er sagte, vermutlich hätten die beiden Staaten Asien in Einflußgebiete aufgeteilt.

Kennedy sagte am 30. Januar 1961 in seiner ersten Botschaft zur Lage der Union: "In Asien bedroht der unnachgiebige Druck der chinesischen Kommunisten die Sicherheit des ganzen Gebietes - von den Grenzen Indiens und Südviets bis zum Dschungel von Laos, das um den Schutz seiner neu gewonnenen Unabhängigkeit kämpft".⁶⁰ Die Volksrepublik China sei angesichts ihrer "Weltherrschaftsgelüste" das größte Hindernis für den Weltfrieden.

Am 3. März hieß es in einem Communiqué anlässlich des Besuches des neuseeländischen Ministerpräsidenten Holyoake, man be-

⁵⁹ Kennedy nannte beispielsweise in einer Rede vor der National Conference on International and Social Development in Washington die Eindämmung des Kommunismus als wichtigstes Ziel der amerikanischen Auslandshilfe. Siehe Department of State Bulletin, 3.7.1961. Krippendorff schrieb dazu nahezu 10 Jahre später: "Nahezu die gesamte internationale Militärmaschine der USA ist heute direkt oder indirekt sowohl auf die unmittelbare Eindämmung Chinas bzw. dessen Bedrohung mit physischer Vernichtung ausgerichtet, als auch auf die Repression von dessen mittelbaren - revolutionären - Einfluß in Südostasien, in Afrika und in Lateinamerika. (Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie. Frankfurt (1970), S.472.)

⁶⁰ Congressional Record, Bd. 107/1961, S.1362

trachte "mit tiefer Besorgnis die feindselige und aggressive Haltung des chinesischen kommunistischen Regimes und die besondere Bedrohung, die es für den Frieden in Asien, Afrika und Lateinamerika darstellt".⁶¹

Außenminister Rusk warnte die Volksrepublik China, ihre innere Probleme nicht durch außenpolitische Abenteuer lösen zu wollen,⁶² und das Schlagwort von der "Sicherheit durch Stärke", von Verteidigungsminister McNamara in einem Fernsehinterview am 21. September 1962 erläutert,⁶³ zeigt, daß die Regierung Kennedy entschlossen war, die Ausdehnung des kommunistischen, besonders aber des chinesischen Einflusses in der Welt zu verhindern

2. Die Theorie vom monolithischen kommunistischen Block⁶⁴

Mitte 1963 erbrachte die chinesische Regierung in Peking eine Erklärung für den russisch-chinesischen Konflikt. Am 20. Juni 1959 habe die UdSSR den am 7. Oktober 1957 mit der Volksrepublik China geschlossenen Vertrag über technische Militärhilfe gebrochen, indem Moskau abgelehnt habe, den Chinesen das Know-how zum Bau einer Atombombe zur Verfügung zu stellen.⁶⁵ Kenneth Young meint, die Spaltung zwi-

61 Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.102

62 Department of State Bulletin, 9.7.1962, S.58, in einem Interview mit der "Voice of America".

63 Department of State Bulletin, 15.10. 1962

64 Über den sino-sowjetischen Konflikt und seine Perzeption durch die USA siehe auch Absatz 1., Die Volksrepublik China, in Kapitel A von Teil III, die Weltlage.

65 Aus Helmut Wolfgang Kahn, Die Russen kommen nicht, München, 1969, S.163.

schen Moskau und Peking sei spätestens durch das für China enttäuschende russische Verhalten in der zweiten Taiwan-krise von 1958 entstanden.⁶⁶ War die sich daraus entwickelnde Entfremdung zwischen den beiden großen kommunistischen Staaten von Kennedy und seiner Regierung übersehen worden?

Aus den Verlautbarungen der amerikanischen Regierung geht in der Tat hervor, daß der sino-sowjetische Bruch von Anfang 1962 nicht bemerkt oder mindestens nicht berücksichtigt wurde, und auch James C. Thomson schreibt, die Kennedy Administration habe bis Anfang 1962 "einen monolithischen Begriff des kommunistischen Blocks"⁶⁷ akzeptiert, der "durch das ungute Gefühl einer weltweiten kommunistischen Herausforderung nach dem Fiasko in der Schweinebucht"⁶⁸ noch größere Bedeutung erlangte.

Außenminister Rusk behauptete in einem Fernsehinterview mit der "Stimme Amerikas" am 29. Oktober 1961, es gebe einen langfristigen grundlegenden Plan in kommunistischen Laxer zur Eroberung der Weltherrschaft,⁶⁹ und am 30. Dezember des gleichen Jahres erklärte er, der Kommunismus als Ganzes habe in den letzten drei Jahren vier Mal die Waffenstillstandslinie des Kalten Krieges durchbrechen können und jedesmal die Aggressionsform des "Nationalen Befreiungskrieges" benutzt.⁷⁰ Rusks Stellvertreter Chester Bowles nannte kurz vor seiner Ablösung als Under Secretary of State die bis an die Zähne bewaffnete UdSSR und das land- und öl-hungrige China mit seiner sich explosionsartig vermehrenden Bevölkerung die führenden Mächte in einem mit einheitlichen Aktionen die "freie Welt" bekämpfenden kommunistischen Block,⁷¹

⁶⁶ Young, Kenneth T.: Negotiating With the Chinese Communists. New York, u.a., (1968).

⁶⁷ Atlantic Monthly, April 1968, S.48

⁶⁸ ebd.

⁶⁹ Department of State Bulletin, 20.11.1961

⁷⁰ ebd., 15.1.1962

⁷¹ Bowles in einer Rede am 5.11.1961 in Washington; ebd., 27.11.1961.

und schon ein halbes Jahr früher, am 3. Juni, hatte der für die Öffentlichkeitsarbeit des State Department zuständige Roger W. Tubby die enge Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und der Volksrepublik China in ihrem Kampf gegen den Westen betont.⁷²

Erst eine weitere Rusk-Erklärung vom 22. Januar 1962 zeigte, daß die Spaltung erkannt war. Allerdings, sagte Rusk, handele es sich hierbei um einen Ideologiestreit um den besten Weg zur Weltrevolution, quasi um Verfahrensfragen dieser Revolution. Am 8. November des selben Jahres hieß es in einem Bericht des Bureau of Intelligence and Research,⁷³ es mehrten sich die Anzeichen, daß der ideologische Streit zwischen der Sowjetunion und der Volksrepublik China nicht in absehbarer Zeit beigelegt werden könne. Zwar seien "die Gründe gegen einen offenen Bruch ... zwingend", aber "der Antagonismus zwischen Moskau und Peking (sitze) so tief, daß wir eine echte Entspannung des Streites nicht sehen können, mindestens solange Chruschtschow und Mao die Macht behalten."⁷⁴ Im Mai 1962 sprach Walter Lippmann gar von einer "werdenden de-facto-Koalition"⁷⁵ zwischen Washington und Moskau, weil beide Staaten einen sino-amerikanischen Krieg vermeiden wollten.

Aus den Differenzen zwischen Moskau und Peking zog die amerikanische Regierung die Folgerung, es gebe nicht einen, sondern zwei monolithische kommunistische Blöcke, einer unter sowjetischer, und einer, die friedliche Koexistenz ablehnend, unter chinesischer Dominanz.

Sonderbotschafter Harriman erklärte in einem Fernsehinterview am 8. Februar 1963, es herrsche gegenwärtig ein Konkurrenzkampf zwischen der Sowjetunion und der Volksrepublik China um die Hegemonie in Südostasien. Nordvietnam wolle nicht Satellit eines der beiden Mächte werden, aber es müsse sich

72 Department of State Bulletin, 19.6.1961

73 INR, die Nachrichtenorganisation des State Department

74 Department of State Bulletin, 26.11.1962, S.811

75 New York Herald Tribune, 29.5.1962; Näheres über den sino-sowjetischen Konflikt während der Kennedy-Ära siehe Teil III, Bpt. A, Abschnitt 1, besonders S.136f, und Abschnitt 3, besonders S.141.

entscheiden: "... ihre Herzen sind in Moskau, aber ihre Mä-
gen sind in China".⁷⁶ Im Zusammenhang mit der verstärkten
Kampftätigkeit in Laos, die zum Teil durch nordvietname-
sische Truppen hervorgerufen worden sein soll, meinte Aus-
senminister Rusk am 8. Juli 1963, eine Lösung dieser Frage
hänge davon ab, ob Hanoi zu den Staaten um Moskau oder zu
denen um Peking gehöre.⁷⁷ Und der damalige Fernost-Abtei-
lungsleiter im State Department Roger Hilsman soll als Bei-
spiel dafür dienen, daß die Regierung im Wesentlichen nicht
mehr "den Kommunismus" als Aggressor in Vietnam beschuldig-
te, sondern die Volksrepublik China.⁷⁸

Immer noch wurde der Nationalismus in den einzelnen Ländern
Südostasiens weitgehend ignoriert - "Ergebnis einer tief-
greifenden Unwissenheit über die grundsätzlichen Unter-
schiede zwischen den verschiedenen asiatischen Staaten und
Gesellschaften".⁷⁹ So kam es zum Beispiel im Falle Nordviet-
nams in der Regel nicht zu Betrachtungen über eine mög-
liche eigenständige Politik Ho Tschu Minhs, sondern zu Spe-
kulationen über die Folgen seines Schwankens zwischen Mos-
kau und Peking.⁸⁰

Logisch aus diesen Annahmen folgt der Schluß, die Bürger-
kriege in Laos und Vietnam würden von außen, das heißt, min-
destens indirekt über Hanoi von Peking und Moskau aus ins
Leben gerufen, geleitet und versorgt. Zweifellos war dies
einer der Gründe, die Fragen in Laos und besonders in Viet-
nam als militärische Probleme anzusehen, die sich lösen
ließen, indem man dem Gewicht der kommunistischen militä-
rischen Unterstützung das der westlichen gegenüberlege.

Ein anderer durch die Annahme des monolithischen kommunisti-
schen Blocks hervorgerufener Effekt auf amerikanischer Sei-
te war der der Ideologisierung der Konflikte in Südostasien.
Schon unter Kennedys Vorgänger wurde hier ein Kampf zwi-

⁷⁶ Department of State Bulletin, 25.2.1963, S.281.

⁷⁷ ebd., 30.7.1963, S.179-184

⁷⁸ ebd., 9.9.1963, S.386-393

⁷⁹ Atlantic Monthly, April 1968, S.48

⁸⁰ Siehe hierzu das Interview mit William H. Sullivan

schen Kommunismus und "freier Welt" ausgefochten, und Kennedy selbst hatte schon 1956 Vietnam als Prüffeld der Demokratie in Asien bezeichnet, deren Scheitern sie auf lange Zeit diskreditieren würde.⁸¹ In einer langen Rede vor den Veterans of Foreign War of the United States bezeichnete der stellvertretende Leiter der Vietnam-Arbeitsgruppe im State Department Heavner "Südvietnam als einen Testfall",⁸² in dem die Tauglichkeit des Nationalen Befreiungskrieges als Aggressionsform der Kommunisten überzeugend widerlegt werden müsse, denn das Ergebnis dieser Prüfung werde für die Staaten der Dritten Welt Richtschnur ihrer künftigen Politik werden.

Eng verwandt mit der Ideologisierung des Konfliktes in Südostasien ist die Sorge vor einer "Glaubwürdigkeitslücke" - der Befürchtung, bei einem Rückzug der Vereinigten Staaten aus diesen Gebieten verlören die mit ihnen verbündeten Staaten ihr Vertrauen in die Kampfbereitschaft der Amerikaner. Man durfte, so wurde argumentiert, nicht das Vertrauen der Verbündeten in die USA schwächen, weil diese sich dann mehr oder weniger zwangsweise mit den Kommunisten arrangieren müßten. Edmund Gullion drückt eine allgemeine Überzeugung in der amerikanischen Regierung aus, wenn er sagt: "Dies ist ein Wettstreit zwischen sogenannten Befreiungskriegen und dem gesamten Bündnissystem, das in den letzten 25 Jahren unter der Führerschaft dieses Landes (der USA) aufgebaut worden ist... All das steht in der Glaubwürdigkeit auf dem Spiel, die unserem Wort und unserer Unterstützung für jedes Bündnis zugemessen werden kann - wozu auch die SEATO gehört..."⁸³ Ungefähr das selbe meint General Taylor, der von Laos sagt: "es war unser Gebiet."⁸⁴

81 Siehe oben S.220

82 Department of State Bulletin, 9.9.1963, S.398.

83 Interview mit Edmund A. Gullion

84 Interview mit Maxwell D. Taylor

Auch Verteidigungsminister McNamara betonte stark die ideologische Komponente der amerikanischen Politik in Vietnam. Der Zugehörigkeit Südvietnams selbst zur "Familie der Freien Welt"⁸⁵ ist vielleicht kein sehr hoher Stellenwert zuzumessen, aber speziell während der Amtszeit Kennedys war man überzeugt, daß es sich hier um einen "Testfall für die neue kommunistische Strategie" des Guerrillakrieges am Rande der amerikanischen Einflußgebiete handle. Aufgabe der Vereinigten Staaten sei es daher, "im vietnamesischen Testfall zu beweisen, daß die Freie Welt mit kommunistischen 'Befreiungskriegen' fertigwerden kann, wie wir bewiesen haben, daß wir erfolgreich mit kommunistischer Aggression auf anderer Ebene fertigwerden können".⁸⁶

Allerdings hat diese Ideologisierung auch innenpolitische Gründe. Während Kennedys Amtszeit war Vietnam noch kein Thema öffentlicher Diskussionen. Es gab zwar schon kritische Zeitungsberichte, auf die die Regierungen in Washington und Saigon sehr empfindlich reagierten,⁸⁷ aber im all-

85 McNamara in einer Rede bei einem Essen zum Gedächtnis an James Forrestal, das die National Security Industrial Association am 26.4.1964 in Washington gegeben hatte. Siehe Raskin/Fall, a.a.O., S.191ff.

86 McNamara berief sich hierbei wie sehr viele andere Politiker in Washington auf eine Rede Chruschtschows im Januar 1961, in der dieser die Billigung nationaler Befreiungskriege durch die kommunistische Partei erklärte. Siehe hierzu: Program of the Communist Party of the Soviet Union, Adopted by the 22nd Congress of the C.P.S.U., October 31, 1961. New York, 1961, S.48ff.

87 Kennedy übte Druck auf die New York Times aus, um sie zu bewegen, David Halberstam aus Vietnam zu entfernen. Der amerikanische Botschafter in Saigon, Nolting, forderte die Journalisten im Lande auf, "unnötige" Bemerkungen zu unterlassen und keine unbewiesenen Behauptungen auszustreuen, die nur den Kommunisten in die Hände spielten. Die südvietnamesische Regierung wies den Newsweek-Mann Sully wegen "feindseliger" Berichterstattung aus. Nhu kritisierte amerikanische Zeitungsmeldungen über die Buddhistenunruhen, und mehrmals wurden amerikanische Reporter von südvietnamesischer Polizei mißhandelt. Fast immer war übrigens David Halberstam unter den Gemaßregelten.

gemeinen rief Vietnam kein öffentliches Interesse hervor, und im Kongreß war auch die oppositionelle Republikanische Partei mit Kennedys Kurs in Vietnam zufrieden.⁸⁸ Trotzdem mußte die amerikanische Indochinapolitik im Kongreß "verkauft" werden, wie es James Thomson ausdrückt, um die Mittel bewilligt zu bekommen, die für das "schrecklich"⁸⁹ viele Ausrüstungsmaterial notwendig waren, das nach Vietnam geschickt wurde. Aber durch diese rhetorische Eskalation "wurde Vietnam von wesentlicher Bedeutung für uns, weil wir gesagt haben, daß es von wesentlicher Bedeutung ist."⁹⁰

3. Parallelen zu anderen weltpolitischen Ereignissen

a. Korea

"1954 beherrscht der Koreakrieg die Gedanken des Pentagon".⁹¹ Auch Edmund Gullion beklagt "den Einfluß des Koreakrieges auf die Politik der Vereinigten Staaten. Denn dann wurden die Dinge zu einfach. Man dachte, daß die Franzosen das gleiche tun müßten, was wir in Korea machen. Und jeden-

⁸⁸ Kennedys Wahlrivalen Nixon erklärte mehrmals sein Einverständnis mit der Regierungspolitik in Vietnam und ermunterte Kennedy zu weitgehendem Engagement. Senator Mansfield war 1963 zu dem Schluß gekommen, daß das US-Engagement in Vietnam insofern gerechtfertigt sei, als es die Bedrohung der amerikanischen Sicherheitsstruktur bekämpfe. Siehe Raskin/ Fall, a.a.O., S.167.

⁸⁹ Kennedy auf einer Pressekonferenz am 12.12.1962. Chase, Harold W., und Allen H. Lerman (Hsg): Kennedy and the Press. New York, 1965, S.345.

⁹⁰ Atlantic Monthly, S.51. Allerdings ist durch diese rhetorische Eskalation hervorgerufene Hebung der Bedeutung Südvietnams für die Vereinigten Staaten erst nach der Kennedy-Ära, ja erst 1965 virulent geworden.

⁹¹ James Gavin in: How We Can Get Out of Vietnam, Saturday Evening Post; siehe hierzu auch Fußnote 58, S.243. Gavins Folgerung, daß die Regierungen aus dieser Analogie die Möglichkeit eines chinesischen Eingreifens in Indochina hergeleitet hätten, ist aber nicht unumstritten. Vergleiche etwa das Interview mit Edmund A. Gullion.

falls glaube ich, daß dies der Zeitabschnitt war, in dem die großen Fehler gemacht wurden. Das ist die Bühne für die gegenwärtige Lage".⁹² Diese Auffassung spiegelt sich in der ganzen Nachkriegsgeschichte Indochinas wider. Frankreich galt geradezu als der Kampfgefährte, der die Südfrent gegen ein aggressives China hielt.⁹³

Nach der Weigerung der Amerikaner, den in Dien Phu eingeschlossenen Franzosen durch eine militärische Intervention zu Hilfe zu kommen, kam man wenigstens teilweise von der Korea-Parallele ab: Man griff nicht militärisch ein, aber andererseits wurde die Armee des neugebildeten Südvietnams nach koreanischem Vorbild konventionell ausgebildet und ausgerüstet: "... die angenommene Bedrohung waren Divisionen, die in einem konventionellen Krieg von Nordvietnam herunterkamen".⁹⁴

Kennedy selbst sprach sich 1954 mehrfach deutlich dagegen aus, die Lage in Indochina mit der in Korea zu vergleichen. Er betonte den "scharfen Gegensatz" zwischen den beiden Situationen, die "nicht vergleichbar"⁹⁵ seien. Auch die Versuche seiner Administration, aus der konventionellen, schwebewaffneten südvietnamesischen Armee eine Anti-Guerilla-Truppe zu machen, sprechen dafür, daß er die koreanische Parallele als unzulässig abgelehnt hat.

Andererseits verfolgte Kennedys Indochinapolitik - in Vietnam prononcierter als in Laos - das Ziel, die Machtübernahme in Südostasien durch die Kommunisten zu verhindern, plagte ihn die Sorge, ob die Volksrepublik China in Vietnam einmarschieren könnte wie ein Jahrzehnt vorher in Korea. Stets sprach er davon, daß hinter Ho Tsch Minh der "sino-sowjetische Block" stehe, der auch in Korea der Feind der Vereinigten Nation und der USA war, daß die kommunistischen Aggressionen jetzt eben verdeckt sei und die Peripherie des amerikanischen Einflußgebietes benage.⁹⁶

92 Interview mit Edmund A. Gullion

93 Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.16

94 Interview mit Maxwell D. Taylor

95 Kennedy in Reden am 21.1.1954 in Brooklyn und am 14.4.

1954 im Senat; siehe U.S. Senate, Kennedy, A Compendium.

96 Siehe hierzu Abschnitt 2 dieses Kapitels

3. Abgewehrte Guerrillakriege

Die Philippinen, Malaya und Griechenland wurden in der Kennedy Administration sehr viel häufiger als unter Eisenhower als Beispiele dafür herangezogen, wie man einen Guerrillakrieg siegreich beenden könne - ja, man kann sogar sagen, daß in der Kennedy Administration diese Parallele erstmals so bewußt wurde, daß man die ersten ernstesten Schritte unternahm, um mit Spezialeinheiten solchen Bedrohungen begegnen zu können.

Die Abwehr von Guerrillakriegen war schon in der Regierung Eisenhower nicht unerörtert gewesen. Aber nach einiger Zeit setzten sich die "Organisationsgeneräle"⁹⁷ durch; Ridgway, Taylor und Gavin zogen sich bis 1958 aus der aktiven Laufbahn zurück. Sie wurden in der Regierung Kennedy zum Teil wieder zurückgerufen - eine der ersten Expertisen, die Kennedy über Vietnam erhielt, stammte von Edward Lansdale, der auf den Philippinen den Kampf gegen die Hukbalahap geführt und erfolgreich beendet hatte.⁹⁸

Weitere häufig genannte Beispiele waren die in Griechenland und in dem damals britischen Malaya, aber besonders letzteres diente als Vorbild für zahlreiche Unternehmen in Südvietnam: Das "Unternehmen Sonnenaufgang", das die Umsiedlung der in verstreuten, kaum kontrollierbaren Dörfern wohnenden Bauern in "Agrovilles" von beträchtlichen Ausmaßen und in "Wehrdörfer" mit eigener Miliz vorsah, ist in Malaya vorexerziert worden.⁹⁹

Aber in mehreren entscheidenden Punkten wich die Lage in Südvietnam von den Vorbildern ab:

- (1) Südvietnam war nicht wie Malaya und die Philippinen und mit Einschränkungen Griechenland frei von gemeinsamen

⁹⁷ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.298

⁹⁸ Pentagon Papers, a.a.O., S.88, 91f

⁹⁹ Siehe hierzu Duncanson, Dennis J.: Government and Revolution in Vietnam. London u.a., 1968, S.314.

Grenzen mit kommunistischen Ländern.

- (2) In Südvietnam wurde wesentlich weniger Energie zur Durchsetzung von Reformen aufgebracht als auf den Philippinen, wo sogar die Staatsführung gewechselt wurde.¹⁰⁰
- (3) In Südvietnam waren die Guerrillas nicht von der übrigen Bevölkerung zu unterscheiden, während sie sich sowohl in Malaya als auch auf den Philippinen aus dem chinesischen Bevölkerungsteil rekrutierten.

Außerdem blieb die militärische Anpassung an einen Guerrillakrieg bis weit über die Kennedy-Era hinaus in den Anfängen stecken. Fall beschreibt, daß noch bis 1956 die meisten Aktionen der Regierungstruppen aus großangelegten Angriffen mit starker Artillerieunterstützung bestanden, die schon unter den Franzosen erfolglos geblieben waren.¹⁰¹ Auch die alte französische "Glfleck-Taktik", der Versuch, von befestigten Punkten aus die umliegenden Gebiete Zug um Zug vom Vietcong zu säubern, war noch lange bevorzugte Methode der südvietnamesischen Armee.

Kennedy zeigte stets lebhaftes Interesse an der Antiguerrilla-Kriegsführung. Er umgab sich mit alten Fachleuten wie Roger Hilsman, der aus dem Zweiten Weltkrieg seine Erfahrung mit Partisanen mitbrachte, und Edward Lansdale, dem Bezwiner der philippinischen Huks. Vielleicht verschloß dieser Umstand der Kennedy Administration die Augen vor der Tatsache, daß der Schauplatz Vietnam nur in sehr beschränktem Umfang mit Malaya, Griechenland oder den Philippinen zu vergleichen war.

¹⁰⁰ Fall, Bernard: The Two Vietnams. New York u.a., 1960, S. 645.

¹⁰¹ eod.

4. Vertragliche Verpflichtungen

Die Intervention der USA in Südvietnam war schon immer sehr schwer auf legalistischer Basis zu erklären gewesen; diese Erklärungen sind auch immer nur einige Zeit gültig geblieben, um dann durch eine günstigere ersetzt zu werden. Möglicherweise kann daher angenommen werden, daß vertragliche Verpflichtungen irgendwelcher Art bei den Entscheidungen in Indochina keine besonders wichtige Rolle gespielt haben - erst recht, wenn man die Verschiedenheit des amerikanischen Vorgehens in Laos und Vietnam betrachtet.

a. Der Eisenhower-Brief von 1954

Am 23. Oktober 1954 schrieb Eisenhower an den damaligen Ministerpräsidenten Südvietnams, Diem, in einer Antwort auf dessen Bitte um Unterstützung, Amerika werde "die Regierung von Vietnam beim Aufbau und bei der Erhaltung eines starken, lebensfähigen Staates unterstützen, der in der Lage ist, sich Versuchen von Subversion oder Aggression mit militärischen Mittel zu widersetzen. Die Regierung der Vereinigten Staaten erwartet, daß mit dieser Hilfe sichtbare Leistungen seitens der Regierung von Vietnam bei der Durchführung notwendiger Reformen einhergehen".¹⁰² Eisenhower erklärte am 17. August 1965, bei diesem Brief habe er nur an eine wirtschaftliche und politische Unterstützung Diems gedacht, nicht aber an eine militärische.¹⁰³ In der Tat ist unter Eisenhower die Vorschrift des Genfer Abkommens von 1954 über die Begrenzung der Zahl ausländischer Truppen in Vietnam nicht überschritten worden: Am Ende seiner Präsidentschaft standen weniger als 800 Mann amerikanisches Militärpersonal in Südvietnam.¹⁰⁴

¹⁰² Department of State Bulletin, 15.11.1954, S.735f.

¹⁰³ Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.24

¹⁰⁴ U.S. Congress, Senate, Foreign Relations Committee: Vietnam Policy Proposals, a.a.O., S.384f

Unter Präsident Kennedy wurde dieser Brief aber so auslegt, als sei er die Zusage, einen "starken, lebensfähigen Staat" durch amerikanische Hilfe j e d e r Art zu schaffen, auch durch militärische Hilfe - noch Anfang 1966 deutete Außenminister Rusk diesen Brief als eine der Zusagen, die schon die Regierung Kennedy zu ihrer Vietnam-Politik verpflichtet habe.¹⁰⁵ Und bei seinem Besuch in Vietnam im Oktober 1966 sagte Rusk: "Wir sind hier, weil wir ein Versprechen gegeben haben... Wenn Moskau oder Peking je entdecken, daß die Versprechen der Vereinigten Staaten nicht gehalten werden, wird diese Welt in Rauch aufgehen".¹⁰⁶

b. Die Nichtunterzeichnung des Genfer Abkommens von 1954¹⁰⁷

Schon Eisenhower, aber mehr noch Kennedy, haben sich teilweise recht schwerwiegende Verstöße gegen das Genfer Abkommen zuschulde kommen lassen, und es ist fraglich, welche Verstöße die weittragenderen Folgen gehabt haben. Eisenhowers gravierendste Verletzung der Vereinbarungen war zweifellos das Einverständnis mit Diems Entschluß, in Südvietnam keine Wahlen zuzulassen. Eisenhower wird die Erklärung zugeschrieben, daß er befürchtet habe, Ho Tsch Minh, der in Vietnam weniger als Kommunist denn als glühen-

105 Rusk am 18.2.1966 vor dem Senatsausschuß für auswärtige Angelegenheiten. Siehe U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.252.

106 Zit. aus: Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.61, Fußnote

107 Erklärungen aus der Eisenhower-Ära hierzu siehe etwa Pentagon Papers, S.1, 14f. Äußerungen der Regierung Kennedy hierzu finden sich unter anderem in "A Threat to the Peace", Department of State Publication 7308 (Ankündigung siehe Department of State Bulletin, 25. 12.1961, S.1023.)

der Nationalist verehrt wurde, werde ungefähr 80 Prozent aller Stimmen auf sich vereinigen.¹⁰⁸ Auch Kennedy hat sich damals gegen die Abhaltung von Wahlen ausgesprochen, weil sie "offensichtlich im Voraus gestellt"¹⁰⁹ seien.

Aber auf militärischem Gebiet hielten sich die Amerikaner im Wesentlichen an die Abmachung von Genf, solange Eisenhower regierte. Die schon damals nicht unbeträchtlichen Waffenlieferungen¹¹⁰ erregten noch wenig Aufmerksamkeit¹¹¹ und wurden durch ähnliche Waffenlieferungen kommunistischer Länder an Nordvietnam gerechtfertigt,¹¹² und die Zahl der amerikanischen Berater - "und sie widmeten sich gänzlich der technischen Beratung für die Ausbildung der süd-vietnamesischen Truppen"¹¹³ - überstieg nur selten und in unwesentlichen Größenordnungen die von der Genfer Konferenz vorgeschriebenen 685 Mann.

Kennedy allerdings mochte - trotz zahlreicher Aussagen, die das Gegenteil versichern - ganz offensichtlich nicht

108 Siehe S.204, Fußnote 238.

109 Siehe S.203, Fußnote 236

110 Laut Bericht der Republikanischen Minderheit im Repräsentantenhaus vom 20.9.1966 gaben die USA 1960 250 Millionen Dollar für Südvietnam aus, davon etwa ein Drittel für reine Militärhilfe. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, a.a.O., S.363

111 Siehe hierzu das Interview mit Ralph A. Dungan: "... als wir unter dem Eisenhower-Regime (Vietnam militärisch) verstärkten, taten wir das verdeckter, weniger öffentlich, oder: nicht heimlich, aber auch nicht öffentlich."

112 Diese Rechtfertigung wurde später jedoch zum Teil sogar von der Washingtoner Regierung selbst zunichte gemacht. In dem Weißbuch des State Department "A Threat to the Peace - North Vietnam's Efforts to Conquer South Vietnam" wird eingeräumt, daß die meisten vom Vietcong erbeuteten Waffen bis Ende 1961 aus Frankreich stammten und dort vor 1954 produziert worden waren oder in eigenen kleinen Betrieben hergestellt worden waren. Siehe dort etwa S.10. Eine Bewertung des Weißbuches siehe etwa Kolko, Gabriel: The Roots of American Foreign Policy. Boston (1969), S. 120f; Toye, Hugh: Laos. Buffer State or Battle Ground. London, 1968, S.168.

113 Senator Hickenlooper am 17.2.1966 in einem Hearing vor dem außenpolitischen Senatsausschuß; U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, S.385; Zitat aus einer Befragung von General Maxwell D. Taylor.

einmal den Einsatz von Kampftruppen in Südvietnam ausschließen.¹¹⁴ Als Kennedy am 11. Oktober 1961 die Entsendung einer amerikanischen Delegation unter Maxwell Taylor und Walt Rostow nach Vietnam ankündigte, sagte er, der Eindruck, den er an Hand des Berichtes der Delegation über die vietnamesische Lage erhalte, werde seine Entscheidung zur Entsendung amerikanischer Truppen nach Südvietnam beeinflussen.¹¹⁵ Kennedys Entschlossenheit zur Mißachtung des Genfer Abkommens von 1954¹¹⁶ wird durch Zahlen deutlich: Bis Mai 1961 war die Zahl der amerikanischen Berater in Vietnam praktisch konstant geblieben und bis Oktober des selben Jahres um 400 - 500 erhöht worden.¹¹⁷ Nach Taylors Bericht über seine Inspektionsreise Anfang November 1961¹¹⁸ wurden die Berater in Südvietnam bis Jahresende auf mehr als das Doppelte der ursprünglichen Zahl verstärkt.¹¹⁹

c. Der SEATO-Vertrag

Absatz 1 des Artikels IV des SEATO-Vertrages lautet: "Jede Partei erkennt an, daß Aggression mit Waffengewalt im Vertragsgebiet gegen eine der Parteien oder gegen einen Staat oder ein Gebiet, welches die Parteien durch einstimmige Übereinkunft.... bestimmen, ihren eigenen Frieden und ihre Sicher-

¹¹⁴ Sehr aufschlußreich sind hier die Pentagon Papers. Ich verweise vor allem auf die Seiten 90, 97, 99 sowie das Dokument Nr.19, S.125f. Die darin geschilderten Überlegungen stammen von Anfang Mai und Mitte Oktober 1961.

¹¹⁵ ebd., S.99

¹¹⁶ ebd., S.79

¹¹⁷ ebd., S.79, 82, 126f; Dok. Nr.20

¹¹⁸ Den Wortlaut von Taylors beiden Vorberichten auf der Rückreise in die USA vom 1.11. und seines formellen Berichtes an den Präsidenten vom 3.11.1961 siehe ebd., Dok. Nr.26, S.141ff, und Dok. Nr. 27, S.144ff, sowie S.44f, 101, 103ff.

¹¹⁹ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, a.a.O., S.398

heit bedroht und erklärt, daß sie in diesem Fall Maßnahmen zur Abwendung der gemeinsamen Gefahr in Übereinstimmung mit ihren verfassungsmäßigen Bestimmungen ergreifen wird.¹²⁰

John Forster Dulles, der Architekt der SEATO, sagte vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten der Vertrag "versucht nicht, die schwierige Frage zu erörtern, welche Maßnahmen wir genau ergreifen sollen..."¹²¹ In der Senatsdebatte zur Ratifizierung des Vertrages sagte am 1. Februar 1955 Senator Alexander Smith, der 1954 in Manila die Vereinigten Staaten vertreten hatte, einige der Delegationen hätten einen Vertrag nach Art der NATO erzielen wollen. "Eine solche Organisation hätte das Eingreifen amerikanischer Bodentruppen auf dem asiatischen Festland bedeuten können. Wir vermieden sorgfältig irgendeine mögliche Implikation im Hinblick auf eine Übereinkunft dieser Art... Für uns bedeutet diese Übereinkunft, daß wir die undurchführbare Verwicklung über Gebühr vermieden haben werden, die stattgefunden hätte, wenn wir versucht hätten, amerikanische Bodentruppen um das Gebiet zu verlegen, das der potentielle chinesische Zugang nach Südostasien ist".¹²² Auch hier gilt wieder, daß die Eisenhower Administration den SEATO-Vertrag auch völlig so verstanden hat: Auf eine Frage des Senators Hickenlooper in einem Hearing am 17. Februar 1966, ob die Regierung Eisenhower eine Verpflichtung zum Einsatz von Bodentruppen in Südvietnam eingegangen sei, antwortete General Taylor: "Nein. Wir übernahmen ganz eindeutig keine solche Verpflichtung. Das war das letzte, was wir vorhatten."¹²³

120 Den Text des SEATO-Vertrages siehe U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, a.a.O., S.173ff

121 Dulles vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten in einem Hearing über den SEATO-Vertrag am 11.11. 1954. Zit. in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, a.a.O., S.383

122 ebd., S.383f

123 ebd., S.385

Der neue Präsident Kennedy allerdings drohte angesichts der prekären Lage in Laos schon am 23. März 1961 mit der SEATO: "Alle Mitglieder der SEATO haben besondere vertragliche Verantwortlichkeiten im Fall einer Aggression in Laos übernommen."¹²⁴ Außenminister Rusk erklärte auf einer Tagung des SEATO-Ministerrates in Bangkok vier Tage später, die USA seien wegen ihrer Mitgliedschaft in dem südostasiatischen Verteidigungspakt zur Hilfe für Vietnam und Laos verpflichtet,¹²⁵ und er bestätigte diese Auffassung noch einmal mehr als fünf Jahre später: "Ja. Ich zweifle nicht daran."¹²⁶ Die amerikanische Politik in Vietnam sei "in der Politik des (SEATO-) Vertrages verwurzelt".¹²⁷

Neben dem Brief Eisenhowers an Diem führt Dean Rusk noch einige Dinge auf, die für die Regierung Kennedy eine Verpflichtung für Indochina, besonders für Vietnam, darstellt hätten:

- (1) Ein Gemeinsames Communiqué nach Diems Besuch in Washington von 1957, in dem Eisenhower sagte, "daß Aggression oder Subversion, die die politische Unabhängigkeit der Republik Vietnam bedrohen, als Gefährdung von Frieden und Stabilität betrachtet werden würden".¹²⁸
- (2) Die Erklärung Präsident Kennedys vom 2. August 1961, daß Vietnam "nicht wegen des Fehlens jeglicher Unterstützung an die Kommunisten verlorengehen dürfe".¹²⁹
- (3) Einen Brief Kennedys an Diem vom 14. Dezember 1961, in dem er versprach, "der Republik Vietnam beim Schutz seines Volkes und der Bewahrung seiner Unabhängigkeit zu helfen".¹³⁰

¹²⁴ Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1961, S.214.

¹²⁵ Department of State Bulletin, 17.4.1961, S.547ff.

¹²⁶ Fulbright, J. William (Hsg): The Vietnam Hearings. New York, 1966, S.11.

¹²⁷ Am 6.8.1966 erklärte Rusk allerdings vor dem außenpolitischen Senatsausschuß "Wir handeln nicht spezifisch unter dem SEATO-Vertrag." Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.23, Fußnote

¹²⁸ Department of State Bulletin, 27.5.1957, S.851f

¹²⁹ ebd., 28.8.1961, S.372

¹³⁰ ebd., 1.1.1962, S.13. Auch in den Pentagon Papers wird dieser Brief als formelle Ankündigung verstärkter US-Hilfe für Südvietnam gewertet. Pentagon Papers, a.a.O., S.109

5. Die "Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes"¹³¹

Wenn sich eine Regierung bei Interventionen im Ausland auf das Selbstbestimmungsrecht des von dieser Intervention betroffenen Volkes beruft, begibt sie sich schon deshalb in ein ambivalentes Gelände voller Unverbindlichkeiten, weil es weder völkerrechtlich definiert ist noch wissenschaftlich allgemein gültige Aussagen darüber vorliegen.¹³² So kann das Selbstbestimmungsprinzip sowohl zentripetal wirken, wie im italienischen Risorgimento, als auch zentrifugal wie in der österreichisch-ungarischen Monarchie.

Die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechtes in der internationalen Politik wird weiter durch den Tatbestand herabgemindert, daß es häufig ungestraft mißachtet und mißbraucht sowie nur selten verteidigt wurde. Ein besonders krasses Beispiel hierfür bietet die Expansionspolitik Adolf Hitlers und die Reaktion der europäischen Staaten und der USA darauf, aber auch im außereuropäischen Bereich gibt es zahllose Fälle der Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes, wenn man es, ausgehend vom Prinzip der Souveränität, als freie Aktivität des Volkes oder der von ihm frei gewählten Regierung innerhalb des Staatsgebietes betrachtet.¹³³

¹³¹ Vergleiche etwa die Begründung der USA für ihre Anerkennung Vietnams, Laos' und Kambodschas vom 7.2.1950 in Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S.133; das amerikanisch-französische Communiqué über verstärkte US-Militärhilfe vom 30.9.1953; siehe Department of State Bulletin, 12.10.1953, S.486f; die Rede des Fernostabteilungsleiters im State Department, Robertson, vom 1.6.1956; siehe ebd., 11.6.1956, S.972ff; das Communiqué nach dem Besuch von Vizepräsident Johnson in Saigon vom 13.5.1961; siehe ebd., 19.6.1961, S.956f; Kennedys Brief an Diem vom 14.12.1961; siehe ebd., 1.1.1962, S.13f.

¹³² Bracher, Karl Dietrich, und Fraenkel, Ernst: Internationale Beziehungen. Frankfurt, 1969, S.248f.

¹³³ Auf die Einschränkung dieses Begriffes des Selbstbestimmungsrechtes aus der Tatsache der außenpolitischen Implikationen innenpolitischen Handelns muß hier verzichtet werden. Siehe hierzu etwa Rabl, Kurt: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. München, 1963.

Die Fragwürdigkeit dieser Begründung der amerikanischen Indochinapolitik in der Kennedy-Ära wird noch vergrößert durch die Tatsache, daß weder in Laos noch in Südvietnam, den beiden Hauptadressaten dieser Politik, Regierungen vorhanden waren, die eines der wenigen unbestrittenen Kriterien des Selbstbestimmungsprinzips, nämlich Demokratie ohne Merkmale der Fremdherrschaft,¹³⁴ besaßen.¹³⁵

Dies war von der Regierung Kennedy fraglos ebenso erkannt worden wie von der seiner Vorgängern. Aber daß die auch damit teilweise begründete Forderung nach Demokratisierung in Südvietnam nicht Ziel, sondern nur Mittel auf dem Weg zum militärischen Sieg war, ist schon daraus zu erkennen, daß sie nahezu völlig verstummten, solange die militärische Lage günstig zu sein schien, also während fast des ganzen Jahres 1962 und des Frühjahrs 1963 bis zur Buddhistenkrise.¹³⁶ Dasselbe gilt auch für Laos. Die amerikanische Regierung unterstützte auch hier eine nicht durch einen demokratischen Prozeß an die Macht gekommene Regierung, um durch ihre Stärkung eine möglichst günstige Zusammensetzung der wiederum nicht demokratisch zu wählenden vorgesehenen Koalitionsregierung zu erreichen.¹³⁷

¹³⁴ Bracher/Fraenkel, a.a.O., S.250

¹³⁵ Das Zustandekommen der bei der Amtseinführung Kennedys an der Macht befindlichen laotischen Regierung siehe S. 190f. Eine Charakterisierung der damaligen südvietnamesischen Regierung siehe S.207ff, 211f, 216.

¹³⁶ Zwischen Februar 1962 und Juni 1963 gab es in 18 ausschließlich Vietnam gewidmeten öffentlichen Verlautbarungen der Regierung lediglich eine Erklärung, in der zur Notwendigkeit politischer Reformen in Südvietnam Stellung genommen wurde. Zwischen dem 6. Juni und dem 1. November 1963 wurde nur in zwei von ebenfalls 18 Statements aus Washington nicht auf innenpolitische Änderungen in Südvietnam eingegangen. Quellen für diese Zahlen: Department of State Bulletin, Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, die Pentagon Papers. Auch innerhalb der amerikanischen Regierung nahm das Selbstbestimmungsrecht keinen großen Raum ein. Am drastischsten kommt dies freilich erst nach Kennedys Tod zum Ausdruck. Siehe Pentagon Papers, Dokument Nr. 109, S.491ff.

¹³⁷ Siehe etwa New York Herald Tribune, 28.1.1961; New York Times, 11.10.1962.

Dem entsprechend waren für Präsident Kennedy die Guerrillakriege in Laos und Südvietnam der Kampf "kleiner bewaffneter Minderheiten"¹³⁸ um die Macht, die, von außen unterstützt, gegen den Willen der Bevölkerung arbeiteten. William Sullivan sagte in seinem Gespräch mit mir, die Kommunisten in Laos seien "ganz bestimmt eine kleine Minderheit, eine sehr kleine Minderheit"¹³⁹ gewesen, deren Wahlerfolge nur auf die Zersplitterung der übrigen Parteien zurückzuführen gewesen sei. Bernard Fall stellt die Argumentationskette dar, die die Amerikaner aus ihrem Ziel des Selbstbestimmungsrecht ableiteten:

- "(1) Die meisten Viet-Minh sind keine Kommunisten, sondern von ganzem Herzen antifranzösische Nationalisten;
- (2) Weil Diem ein antifranzösischer Nationalist ist, wird er den Viet-Minh für seine Sache gewinnen;
- (3) Deshalb wird der Viet-Minh in kurzer Zeit zusammenbrechen.

Quod erat demonstrandum."¹⁴⁰

Aus der Forderung des Selbstbestimmungsrechts für Vietnam konnte die "vietnamesische Lobby" in Washington ihr Verlangen nach bedingungsloser Unterstützung Diems herleiten. Ihr Erfolg war so groß, daß am 18. Dezember 1961 Newsweek registrieren konnte: "Das Ergebnis nach der ersten Runde: 1:0 für Nhu gegen Nolting."

6. "Schuldbewußtsein" gegenüber Indochina

"Präsident Roosevelt glaubte von ganzem Herzen, daß die französische Kolonialherrschaft in Indochina nicht wieder hergestellt werden dürfe, und diese Haltung führte uns in

¹³⁸ Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 15.3.1961; Chase, Harold E., und Allen H. Lerman: Kennedy and the Press. New York, 1965, S.48.

¹³⁹ Interview mit William H. Sullivan

¹⁴⁰ Fall, The Two Vietnams, a.a.O., S.323

den letzten Monaten des Krieges waren das militaristische Japan dazu, das anzunehmen, was die Franzosen immer als obstruktive Haltung gegenüber ihrer Rückkehr (nach Indochina) betrachtet haben."¹⁴¹ Die Amerikaner glaubten, mit ihrem Sieg über Japan eine gewisse Verantwortung für Asien übernehmen zu müssen, und "Mr. Roosevelt macht gewiß den Eindruck, daß wir die europäische Dekolonisation in Asien durchsetzen würden... Wenn Mr. Roosevelt (länger) gelebt hätte, dann hätten wir... den Franzosen nicht geholfen,... ihre Kolonien wieder zu errichten."¹⁴² Und weil die Vereinigten Staaten die Macht gehabt hätten, die Franzosen an ihrer Rückkehr nach Indochina zu hindern, habe Amerika "als eine Nation... ein Schuldbewußtsein wegen dieser Sache in Indochina".¹⁴³ Dieses Schuldbewußtsein, so William Sullivan, traf "sicherlich eher auf die Kennedy Administration zu"¹⁴⁴ als auf die Regierung seines Vorgängers.

Auch Edmund Gullion sprach von diesem Gefühl der amerikanischen Politiker gegenüber Indochina. Er nannte als einen der vier wichtigsten Gründe für die amerikanische Indochinapolitik "die Schuld und Verpflichtung, die wir mit Präsidenten vor Kennedy eingegangen sind, von Franklin Roosevelt bis Truman und Eisenhower. Wir haben eine wirkliche Schuld zusammengetragen gegenüber Verbündeten und nicht Verbündeten, gegenüber den vielen Millionen Menschen in Südostasien.

¹⁴¹ William F. Bundy, *The Path to Vietnam*, a.a.O., S.1

¹⁴² Interview mit William S. Sullivan. Siehe hierzu jedoch S.175f, besonders Fußnote 145, und etwa Hull, Cordell: *The Memoirs of Cordell Hull*. New York, 1948, Bd.II, S.1595.

¹⁴³ William Bundy bestreitet allerdings, daß die USA die Macht gehabt hätten, Frankreich an der Wiedergewinnung seiner indochinesischen Kolonien zu hindern. Der Marshall-Plan sei als Druckmittel erst 1948 wirksam geworden, und es sei zweifelhaft, ob "die stolze und zerschlagene französische Nation" (Bundy, *The Path to Vietnam*, S.2), die nach den Demütigungen des Zweiten Weltkriegs wieder die Aussicht auf eine Stellung als Großmacht hatte, amerikanische Forderungen in dieser Richtung zur Kenntnis genommen hätte.

¹⁴⁴ Interview mit William H. Sullivan

Und diese Leute glauben das... Nun habe ich keinen Grund, nicht zu glauben, daß ... Präsident Kennedy an diese Dinge glaubte."¹⁴⁵

Von diesem Schuldbewußtsein hat Kennedy nie gesprochen. In seinen Reden im Kongreß scheint er eine etwas unklare Haltung eingenommen haben: Im Januar 1954 sprach er die Furcht aus, daß der Rückzug Frankreichs aus Indochina die Beherrschung des Gebietes durch die Kommunisten bedeute. Am 6. April 1954 nannte er die amerikanische Hilfe für die Franzosen zwecklos, weil man den Drang des Volkes nach Unabhängigkeit unterschätze, im Juli des selben Jahres nannte er als eine von drei Bedingungen für weitere amerikanische Hilfe den Willen der Franzosen zum Weiterkämpfen.¹⁴⁶ Allerdings hat er auch davon gesprochen, daß die Vereinigten Staaten "unmittelbar verantwortlich"¹⁴⁷ für die Entwicklung in Indochina, besonders in Vietnam seien; dies ist mehr als einmal während seiner Amtszeit bekräftigt worden.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Interview mit Edmund A. Gullion

¹⁴⁶ Alle Reden in: U.S. Senate, Kennedy, A. Compendium. Daß sich die amerikanische Regierung diese Forderung zu eigen gemacht hat, zeigt eine Rede von Außenminister Dulles am 11.6.1954 in Los Angeles. Siehe Department of State Bulletin, 28.6.1954, S.971ff.

¹⁴⁷ Fishel, Wesley R.: Vietnam: Anatomy of a Conflict. Itasca, 1968, S.144.

¹⁴⁸ Siehe das Communiqué nach dem Besuch Johnsons in Saigon vom 13.5.1961; Department of State Bulletin, 19.6.1961, S.956f; Kennedys Pressekonferenz vom 14.2. 1962; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.136f.

V DIE ENTSCHEIDUNG ZUR NEUTRALISIERUNG VON LAOS

Die wichtigste Fallstudie unter Anwendung der Entscheidungstheorie von Bruck, Snyder und Sapin wurde am Beispiel des Eintritts der USA in den Koreakrieg unternommen. Die Heranziehung der Entscheidungstheorie zur Analyse dieser Begebenheit bot sich deshalb an, weil die Entscheidungszeit sehr kurz und sehr genau einzugrenzen war, weil die Gruppe der effektiven Entscheidungsträger klein und ihre Mitglieder bekannt waren, und weil bei dieser Krisenentscheidung Einflüsse von außerhalb dieser Entscheidungseinheit, also aus dem äußeren und dem inneren Rahmen, einen verhältnismäßig einfach zu recherchierenden beziehungsweise einen relativ geringen Einfluß hatten. Schließlich war in diesem Fall, der einhellig als Bedrohung amerikanischer nationaler Interessen verstanden worden ist, die Motivation der Entscheidungsträger ziemlich leicht zu ermitteln.¹

All das fehlt bei der Entscheidung Kennedys zur Neutralisierung von Laos. Wichtigster Unterschied ist: Kennedys Einwilligung in ein neutrales Laos ist keine Krisenentscheidung. Mithin fällt auch praktisch alles übrige weg, was die Korea-Entscheidung so leicht zu untersuchen läßt: Die Entscheidungszeit ist nicht kurz; weder ihr Anfang noch ihr Ende sind genau festzulegen. Es standen keine hohen nationalen Werte auf dem Spiel und deshalb mehr Optionen zur Verfügung. Auf der anderen Seite konnten aus dem gleichen Grunde Gruppen und Umstände aus dem inneren und dem äußeren Rahmen größere Pressionen auf die Entscheidungsträger ausüben.²

1 Snyder, Richard C. und Glenn D. Paige: The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme; in: Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy. New York, London, 1960.

2 Mit Recht beklagt Oran R. Young, daß der Terminus Krise oft nicht oder unzureichend definiert ist (Young, Oran R.: The Intermediaries. Princeton, N.J., 1967, S.9). Freilich

A KENNEDY IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS ZU LAOS

Ein weiterer charakteristischer Unterschied zwischen der Entscheidung zum Eintritt in den Koreakrieg und der, die Neutralisierung von Laos hinzunehmen, ist, daß Kennedy letztere offensichtlich vor seiner Amtseinführung getroffen hat. Seine Haltung zum Neutralismus, die er später

hat diese Erkenntnis bislang nicht zu einer allgemein gültigen Klärung des Begriffes geführt. Die zahlreichen Definitionen widersprechen sich nicht selten oder sind auf einen zu engen Rahmen begrenzt. Es gibt jedoch auch gemeinsame Kriterien bei der Definition von Situationen als Krisen. Young bezeichnet "eine Reihe rasch eintretender Ereignisse, die den Einfluß entstabilisierender Kräfte im allgemeinen internationalen System oder in einem seiner Subsysteme wesentlich über ihren 'normalen' (d.h. durchschnittlichen) Stand hebt und die Wahrscheinlichkeit ... von Gewalt im System verstärkt" (ebd., S.10. Klammer im Original), als Krise. Herman Kahn und Anthony J. Wiener nennen als Kriterien für eine Krise Wendepunkte, Entscheidungen und Handlungen, Bedrohungen, Warnungen oder Erfolgsaussichten, ein für die Zukunft wichtiges Ergebnis, Ereignisse, Unsicherheiten und Mangel an Situationskontrollen, Dringlichkeit, inadäquate Informationen, Zeitdruck, geänderte Relationen zwischen Handelnden intern und extern sowie das Aufkommen und Wachsen internationaler Spannungen. Siehe Kahn, Herman, und Anthony J. Wiener (Hsg): Crises and Arms Control. New York, 1962, S.7-11. Boulding sieht in der Krise "eine Art Grenz- oder Wendepunkt" (Boulding, Kenneth E.: Conflict and Defense. New York, 1962, S.250) zwischen einer kontinuierlichen Entwicklung zum Besseren und einer zum Schlechteren oder, umgekehrt, zwischen einem Tiefstand und der sich entwickelnden Entspannung. Allen diesen Beschreibungen sind der plötzliche Wendepunkt, das unvermittelte Auftreten eines Reaktionen erfordernden Ereignisses eigen. Die typischsten Merkmale, der Wendepunkt und sein unerwartetes Auftauchen, waren in Bezug auf Laos, und, wie später zu sehen sein wird, auch bei der Vietnampolitik, nicht vorhanden. Beachtet man die Machtrelationen unter den an Laos interessierten Staaten, so standen sich hier nicht einmal inkompatible Ziele gegenüber, die Boulding (a.a.O., S.5) als Kriterium des Konfliktes nennt. Denn alle in der Laosfrage involvierten Großmächte sahen in der Neutralisierung des Landes eine wünschbare und vernünftige Lösung. Frankreich erhoffte so ein Anwachsen seines schwindenden Einflusses in Indochina, Großbritannien die Vermeidung eines militärischen Konfliktes. Chruschtschow zeigte in Wien sein Interesse an einem neutralen Laos, und Peking machte der amerikanischen Regierung über den Kanal der Warschauer Botschaftergespräche klar, daß es ebenfalls ein neutrales Laos wünsche.

stens seit 1957 entwickelt hatte, habe ich bereits beschrieben.³ Der Plan der britischen Regierung vom 21. Januar 1961 zur Beilegung der Laoskrise war Kennedy vorher nicht nur bekannt gewesen, sondern auch unter seiner Beteiligung ausgearbeitet worden.⁴ Und schließlich erklärte er bereits fünf Tage nach seiner Amtseinführung in seiner ersten Pressekonzferenz, ein neutrales Laos sei für die Vereinigten Staaten von großer Bedeutung.⁵

Bei der Diskussion dieser Entscheidungsprozesse kommt also noch hinzu, daß die an dem Prozeß Beteiligten, nämlich gewählter Präsident und die designierten Regierungsmitglieder, weder o f f i z i e l l e noch e f f e k t i v e Entscheidungsträger waren, das heißt, sie konnten weder kraft Amtes noch kraft eigener Handlungen zur Zeit des Prozeßablaufes die Aktionen in Gang setzen, die Ergebnis dieses Entscheidungsprozesses waren. Außerdem bedeutet das, daß die am Prozeß Beteiligten, also die noch nicht im Amt befindlichen Mitglieder der Regierung Kennedy, auf einen wichtigen Interaktionsprozeß zwischen ihnen als präsumptiver Entscheidungseinheit und den betreffenden Stellen des Regierungsapparates verzichten mußten. Es fehlten also die "wichtigen institutionellen Muster",⁶ die geregelten Beziehungen und vorhersehbaren, typischen Interaktionen zwischen Führungsspitze und Bürokratie.

Freilich ist die hier dargestellte Struktur nicht untypisch für den Regierungsstil Kennedys. Auch nach seiner Amtseinführung tendierte er, häufig aus Geringschätzung der Leistungsfähigkeit und des Leistungswillens der Bürokratie,⁷

3 Siehe Teil III, Kapitel B, Abschnitt 4, besonders S.220f.

4 New York Times, 23.1.1961

5 Chase, Harold W. und Allen H. Lerman (Hsg): Kennedy and the Press. New York, 1965, S.9.

6 Snyder, Bruck und Sapin, a.a.O., S.187, 188.

7 Die Spannungen zwischen Bürokratie und Weißem Haus am Beispiel des State Department, des Pentagon und des Büros des Weißen Hauses siehe Teil II, besonders Kapitel A, Abschnitt 1b, und Kapitel B; vor allem S.68ff., 95, 106f.

zur Ausschaltung der etablierten Apparate und Stäbe und zur Konzentration der Entscheidungsbefugnis und des Entscheidungsprozesses auf das Weiße Haus. Damit förderte er die - im Falle der Entscheidung zur Neutralisierung von Laos zwangsläufige - Losgelöstheit der Führungsspitze von den täglichen administrativen Entscheidungsprozessen, die bei weitem den größten Teil der Regierungsarbeit ausmachen. Es entwickelte sich eine Diskrepanz zwischen der Rhetorik von Kennedys Außenpolitik und der "alten, etablierten ausenpolitischen Interessenwahrnehmungen",⁸ die sich in Kuba, dem Kongo, in China,⁹ und auch in Laos manifestierte.

Das Problem ist hier also nicht das Auffinden von Optionen zur Lösung einer gegebenen, die Reaktion der Regierung erfordernden Situation, sonder eher die Durchsetzung einer bereits ohne Mitwirkung des Regierungsapparates getroffenen Entscheidung gegen den Willen von Teilen des Exekutive, der Legislative und der öffentlichen Meinung. Wenn William H. Sullivan drei¹⁰ und Theodore Sorensen vier der Regierung Kennedy offenstehende Optionen¹¹ für die Behandlung der Laosfrage aufzählen, so haben alle, die nicht die Neutralisierung zum Ziele hatten, fraglos nach der Regierungsübernahme durch Kennedy keine Rolle mehr gespielt. Auch die ausführliche Erörterung eines möglichen militärischen Eingreifens der USA in Laos beweist nicht das Gegenteil: Dies wurde erörtert als Mittel, um den Sturz der prowestlichen Regierung durch die Verbände des Pathet Lao zu verhindern, der diesem wohl in aller Augen die Berechtigung der Regierungsgewalt in Vientiane ohne Beteiligung anderer Parteien und Gruppen gegeben hätte.¹²

8 Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie. Frankfurt, 1970, S.181.

9 Siehe die entsprechenden Abschnitte in Teil III, Kapitel A.
10 Interview mit William H. Sullivan

11 Sorensen, Theodore C.: Kennedy. München, 1966, S.645f.

12 Siehe hierzu Schlesinger, Arthur M.: Die tausend Tage Kennedys. München, 1966, S.289ff; Sheehan, Neil, u.a. (Hsg): The Pentagon Papers. Toronto, New York, London, 1971, S.89f; Kennedy in seiner Pressekonferenz, Department of State Bulletin, 17.4.1961, S.543f; Außenminister Rusk hierüber in ebd., 27.3.1961, S.431-439.

Wie schon erwähnt, ist die Entscheidungsperiode nicht oder nicht genau zu definieren, in der sich Kennedy zur Neutralisierung von Laos entschlossen hat.¹³ Sicher ist aber, daß der in ihr liegende Entscheidungsprozeß nicht erst durch die gewonnene Wahl in Gang gesetzt worden ist, denn die Kritik an der Politik Eisenhowers jenem Land gegenüber bildete ein, wenn auch nicht besonders wichtiges, Thema seines Wahlkampfes.¹⁴ Wie schon in dem Passus über die Haltung Kennedys zum Neutralismus¹⁵ angedeutet, ist die Stellung des Präsidenten zu dieser Frage wahrscheinlich Ergebnis einer längerfristigen Entwicklung, die mit der - allerdings nicht bedingungslosen - Akzeptierung des Neutralismus als Richtschnur der Außenpolitik auch das Hinnehmen eines neutralen Laos ermöglichte.

Weil keine Entscheidungsperiode zu identifizieren ist, können auch die Mitglieder der Entscheidungseinheit, also der Kreis, in dem die Neutralisierung von Laos erörtert und als wünschbar erklärt worden ist, kaum oder gar nicht gefunden werden. Averell Harriman, der nach dem 20. Januar 1961 als eine der Schlüsselfiguren in der amerikanischen Laospolitik galt, hatte zwar auf der Demokratischen Konvention Kennedy als Präsidentschaftskandidaten empfohlen und im Wahlkampf zu den außenpolitischen Beratern gezählt, aber der Kandidat "kannte Harriman ... nicht sehr gut".¹⁷ Auch war Harriman kein Spezialist für südostasiatische Fragen: Seine größten Verdienste hatte er sich bei Verhandlungen mit der Sowjetunion erworben, und nach der Wahl Kennedys zum Präsidenten reiste der Diplomat längere Zeit durch Afrika, um sich über die dortigen Verhältnisse zu informieren. Harriman kommt also kaum als Mitglied des Personenkreises in Frage, der Kennedys Haltung zum Neutralismus früh beeinflußt hat.

¹³ Siehe oben S.266.

¹⁴ Sorensen, a.a.O., S.615. Eine Übersicht über den Wahlkampf zwischen Nixon und Kennedy siehe Schroth, Thomas N.: Congress and the Nation. Washington, 1965, S.35f, 37ff.

¹⁵ Siehe oben S.220f

¹⁶ Vergleiche das Interview mit Winthrop G. Brown

¹⁷ Schlesinger, a.a.O., S.132. Harrimans Rolle in Kennedys Wahlkampf siehe Schroth, Congress and the Nation, S.38.

In "Congress and the Nation" werden außer Harriman noch drei weitere außenpolitische Berater für den Wahlkämpfer Kennedy aufgeführt: Chester Bowles, damals Abgeordneter im Repräsentantenhaus, Adlai Stevenson und Senator William Fulbright.¹⁸ Bowles war von der ersten Stunde an Mitglied der Americans for Democratic Actions, einem Sammelbecken der Liberalen, das 1947 gegründet worden war, und hatte sich als einer der ersten prominenten Liberalen für eine Präsidentschaftskandidatur Kennedys ausgesprochen.¹⁹ Er war von 1951 bis 1953 schon einmal amerikanischer Botschafter in Indien und Nepal gewesen; im Hearing zur Bestätigung dieser Ernennung war ihm mangelnde Erfahrung in der Außenpolitik vorgeworfen worden.²⁰ Nach seiner Ablösung war er allerdings erst 1959 wieder ins aktive politische Leben zurückgekehrt.

Adlai Stevenson war während der gesamten Nachkriegszeit die große Symbolfigur des Liberalismus in der Demokratischen Partei. Auch Arthur Schlesinger gehörte zu seinen politischen Freunden, und 1952 hatte er seinen Präsidentschaftswahlkampf als Verfasser zahlreicher Reden mitgemacht.²¹ Auch 1956 unterstützte Schlesinger Stevensons Wahlkampf²² ehe er sich in seiner "Affinität für machtbewußte Männer"²³ Kennedy zuwandte. Aber 1960 war Stevenson noch ein mächtiger Mann. Bei der Konvention seiner Partei wurde er von Senator Eugene McCarthy als Präsidentschaftskandidat vorgeschlagen, obwohl er sich nicht darum beworben hatte. Nach Schlesingers Aussage war das Verhältnis zwischen Stevenson und Kennedy eher kühl. Sie kannten sich kaum, und Kennedy schien Stevenson in Verdacht zu haben, entgegen seinen eigenen Erklärungen doch seine Kandidatur zu

18 Schroth, Congress and the Nation, a.a.O.

19 Schlesinger, a.a.O., S.21, 125.

20 Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.105a

21 ebd., S.16

22 Lasky, Victor: J.F.K. New York, (1963), S.303.

23 ebd., S.304

betreiben, die, wie Kennedy fürchtete, eine Spaltung der Partei zur Folge haben würde.²⁴ Stevenson weigerte sich, eine Erklärung zugunsten Kennedys abzugeben, und ließ sich auch nicht umstimmen, als letzterer ihn selbst darum bat. In dieser Lage ist es unwahrscheinlich, daß Stevenson einen wesentlichen politischen Einfluß auf Kennedy auszuüben vermochte.²⁵

Senator J. William Fulbright hatte als Vorsitzender des außenpolitischen Senatsausschusses eine Schlüsselrolle bei der Vergabe eines der begehrten Sitze in dem angesehenen Ausschuß an den damals noch weithin unbekannten Senator gespielt.²⁶ Wie Stevenson galt er als einer der möglichen Kandidaten für das Amt des Außenministers, wurde aber schließlich zum Teil wegen seiner relativ indifferenten Haltung gegenüber den Staaten der Dritten Welt nicht mehr in Betracht gezogen.²⁷ Fulbright und Kennedy hatten im Kongreß mehrfach gemeinsame Aktionen, besonders in Bezug auf die Auslandshilfe, unternommen.²⁸

Arthur M. Schlesinger meinte einmal, John F. Kennedy habe sich nicht einem verallgemeinernden Begriff unterordnen lassen, und er stimmt damit im Prinzip mit Theodore Sorensen überein, der berichtete, Kennedy habe sich höchstens "im übergeordneten Sinn"²⁹ als Liberaler gefühlt, und auch mit Victor Lasky, der Kennedys politische Richtungslosigkeit kritisiert.³⁰ Und was James McGregor Burns als "nur

24 Dazu und zum Folgenden siehe Schlesinger, a.a.O., S.29-32.

25 Dies änderte sich allerdings nach Kennedys Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei. Stevenson war Autor eines Berichtes über die allgemeine außenpolitische Lage mit Vorschlägen für die künftige Politik. Ebd., S.137ff.

26 Molènes, Charles Melchior de: La carrière du Président Kennedy et la vie politique américaine. Paris, (1963), S.134

27 Schlesinger, a.a.O., S.125f.

28 Siehe etwa Congress and the Nation, S.178.

29 Sorensen, Theodore C.: Kennedy. München, 1966, S.32

30 Lasky, Victor, a.a.O., S.99, 118.

der Nichtverpflichtung verpflichtet"³¹ bezeichnet, nennt wiederum Schlesinger so: "Er war ein freier Mensch ... in dem Sinn, daß er, soweit es der Mensch überhaupt sein kann, autonom und nicht Kräften außerhalb seiner selbst unterworfen war."³²

Sei es aus Gründen politischer Profilneurose³³ oder der Suche nach größtmöglicher Unabhängigkeit³⁴ - Kennedy scheint sich seine Meinung stets relativ unbeeinflusst von Beratern, Freunden oder Feinden gebildet zu haben; in diese Richtung deuten jedenfalls sowohl die Beschreibungen seiner Bewunderer als auch seiner Kritiker. Als er 1957 mit dem Vorschlag zur Entlassung Algeriens in die Unabhängigkeit und dem Akzeptieren einer neutralen Regierung in Algier an die Öffentlichkeit trat,³⁵ hatte er keine außenpolitisch besonders versierte Berater in seinem Mitarbeiterstab.³⁶ Allerdings verfügte er über Verbindungen zu zwei außenpolitisch profilierten Senatoren. Fulbright, der ihm zu einem Sitz im außenpolitischen Senatsausschuß verholfen hatte,³⁷ war damals kaum mit Problemen von Ländern der Dritten Welt befaßt,³⁸ aber der Demokratische Fraktionsführer Mike Mansfield, mit dem er sein Interesse an Ngo Dinh Diem teilte und der 1954 zu den Unterzeichnern des SEATO-Vertrages gehört hatte,³⁹ sprach sich beispielsweise schon zu Beginn von Kennedys Amtszeit für ein neutrales Laos aus.⁴⁰

31 Burns, James McGregor: John Kennedy: A Political Profile. New York, 1960, S.136.

32 Schlesinger, a.a.O., S.105

33 Lasky, a.a.O., S.260

34 Schlesinger, a.a.O., S.105f

35 Time, 15.7.1957; Burned Hands Across the Sea; die innenpolitische Reaktion hierauf siehe S.20.

36 Zu jener Zeit waren in seinem Stab Sorensen, Lee C. White und Ralph A. Dungan. Siehe Tanzer, Lester (Hsg): Die Männer um Kennedy. Stuttgart, 1963, S.41; Interview mit Lee C. White und Ralph A. Dungan. Alle drei Mitglieder waren für innenpolitische Fragen zuständig; der einzige von ihnen, der nach 1961 außenpolitische Aktivitäten entwickelte, war Ralph A. Dungan.

37 Siehe S.20

38 Schlesinger, a.a.O., S.126

39 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.177.

40 New York Herald Tribune, 6.2.1961

B DIE DURCHFÜHRUNG DER NEUTRALISIERUNG VON LAOS

Die Entscheidung über die künftige Richtung der amerikanischen Laospolitik war schon gefallen, als John F. Kennedy sein Amt antrat, der gewählte Präsident hatte schon zwischen den ihm offenstehenden Alternativen gewählt, deren Zahl William Sullivan mit drei,⁴¹ Theodore Sorensen mit vier⁴² angibt. Die Maßnahmen, über die nun zu entscheiden war, betrafen die Mittel, mit deren Hilfe die Durchsetzung der einmal gewählten Option durchgesetzt werden sollte, sowohl auf internationaler Ebene als auch auf der innenpolitischen.

Im außenpolitischen Bereich bestand das Hauptproblem der Regierung darin, daß sie einerseits die prowestliche Regierung in einem Maße stärken mußte, das es dem Gegner nicht erlauben würde, in der Neutralisierung eine Lösung zu sehen, in der seine politischen und militärischen Vorteile nicht konkretisiert waren, und daß sie andererseits der einer Neutralisierung von Laos feindlich gegenüberstehenden königlichen Regierung klarmachen mußte, daß diese Unterstützung aus den Vereinigten Staaten nicht zu der Überzeugung verleiten durfte, daß primäres amerikanisches Ziel das Überleben antikommunistischer Machthaber sei.

1. Die Veränderung des Status quo ante

Daß die Stärkung der prowestlichen laotischen Regierung unter Premierminister Boun Oum nicht nur ein bewußtes "Raising the Ante"⁴³ der Amerikaner war, sondern zum Teil der Haltung von Teilen des Regierungsapparates, des Kongresses

41 Interview mit William H. Sullivan

42 Sorensen, a.a.O., S.615

43 New York Herald Tribune, 28.1.1961

und der Öffentlichkeit zuzuschreiben ist, ist in Abschnitt 3 dieses Kapitels dargestellt. Für die Verbesserung des Status quo ante zugunsten des Westens standen der amerikanischen Regierung verschiedene Optionen offen, die sich zum Teil ausschlossen, zum Teil die Möglichkeit mehrgleisiger internationaler Aktivitäten boten.

a. Militärische Interventionen durch die SEATO
oder die USA

Bei den vier von Sorensen genannten Alternativen, denen sich die neue Regierung Kennedy konfrontiert gesehen habe, fehlt die der militärischen Intervention, notfalls unilateral durch die Vereinigten Staaten. Dies wäre höchstens damit zu erklären, daß Sorensen die den USA ursprünglich offenstehenden Optionen meint; dafür spricht auch, daß er die Neutralisierung von Laos gleichwertig unter die anderen drei Möglichkeiten reiht.⁴⁴ Sullivan erwähnt zwar die militärische Intervention als Alternative, erweckt aber den Eindruck, als sei sie nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden.⁴⁵

Die Pentagon-Papiere, in denen die Ereignisse im Zusammenhang mit Laos kurz gestreift werden, zeigen ein anderes Bild: Erst vom 1. Mai an habe es ein "starkes Gefühl (gegeben), daß die Vereinigten Staaten nicht nach Laos gehen würden: daß, wenn der Waffenstillstand nicht halte, wir statt dessen in Thailand und Vietnam eine feste Haltung einnehmen würden".⁴⁶ Auch Arthur Schlesinger berichtet von Überlegungen zur Entsendung amerikanischer Truppen nach Laos,⁴⁷

44 Sorensen, a.a.O., S.615f

45 Interview mit William H. Sullivan

46 The Pentagon Papers, S.90; zitiert aus den Originalberichten.

47 Schlesinger, a.a.O., S.289ff

die der Stärkung der westlichen Stellung bei bereits anti-
zipierten Neutralitätsverhandlungen dienen sollten.

Als nach dem Appell des britischen und des sowjetischen Aus-
senministers vom 24. April 1961⁴⁸ die Führer des Pathet Lao
diesen zwar annahmen, gleichzeitig jedoch ihre Kriegs-
anstrengungen in einem Maße verstärkten, die an das Erzwingen
einer militärischen Entscheidung vor dem Zustandekommen ei-
nes Waffenstillstandes denken ließ, wurde in mehreren Sitz-
ungen mit dem Nationalen Sicherheitsrat, den Ministern der
wichtigsten Ressorts und führenden Kongreßmitgliedern zw-
ischen dem 27. April und dem 2. Mai eine militärische In-
tervention erörtert. Eine Arbeitsgruppe für Laos unter dem
Vorsitz von Walt W. Rostow empfahl den begrenzten Einsatz
amerikanischer Truppen zum Schutze der größeren laotischen
Städte am Mekong, und Sonderbotschafter Harriman, der ge-
rade auf einer Inspektionsreise durch Laos war, schloß sich
diesem Vorschlag an.⁴⁹ Auch der Vorsitzende der Joint Chiefs
of Staff, General Lyman L. Lemnitzer, sprach sich für sol-
che Maßnahmen aus, von deren Richtigkeit ihn nach anfäng-
lichem Widerstand offenbar Sonderbotschafter Harriman über-
zeugt hatte.⁵⁰

Wie weit diese Betrachtungen gediehen waren, zeigt eine
Bekanntmachung der Regierung Boun Oum in Vientiane, der-
gemäß die amerikanische Regierung auf laotische Bitten hin
das bislang zivile Programs Evaluation Office PEO in eine
Military Assistance Advisory Group umwandelte. Zwar bedeu-
tete dies lediglich, daß die meist nur zeitweilig aus der
amerikanischen Armee entlassenen PEO-Mitglieder ihre Uni-
formen wieder anziehen konnten, aber die Bildung dieser
Gruppe und ihre Führung durch einen Brigadegeneral⁵¹ zeigte,

48 Text des Appells siehe Department of State Bulletin, 15.
5.1961, S.710f.

49 Schlesinger, a.a.O., S.295

50 ebd., S.296; Siehe hierzu auch Sorensen, a.a.O., S.617-620

51 New York Herald Tribune, 22.1.1961; siehe hierzu etwa auch
Time, 17.3.1961; The White Elephant; besonders S.22.

daß sich die Vereinigten Staaten organisatorisch doch für das Eintreffen einer größeren Zahl amerikanischer Truppen vorbereitet zeigen wollten - betont wird dies noch durch die laotische Bekanntmachung, derzufolge sich die Tätigkeit der MAAG bis "auf taktisches Eingreifen im Kampf"⁵² erstrecken sollte. Diese Maßnahme, die erste offene Verletzung des Genfer Abkommens von 1954 in Bezug auf Laos durch die USA,⁵³ spielte beim Wiener Gipfeltreffen zwischen Kennedy und Chruschtschow, in dem Laos der einzige Punkt war, über den Einigkeit erzielt wurde, eine ziemlich wichtige Rolle.⁵⁴

Wohl drei Gründe waren es, die sich als ausschlaggebend für die Entscheidung Kennedys gegen eine militärische Intervention in Laos erwiesen. Unmittelbarster Anlaß dazu war zweifellos das Erlebnis der demütigenden Niederlage, das Kennedy im April 1961 in der kubanischen Schweinebucht hatte - obwohl die Umwandlung des Programs Evaluation Office in eine Military Assistance Advisory Group eine erste Reaktion auf die Schweinebucht gewesen sein dürfte, mit der die USA ihre Entschlossenheit demonstrieren wollten, wegen ihrer Fehler in einem Teil der Welt im anderen nicht rückzugsbereiter werde.⁵⁵

Arthur Schlesinger sieht in dieser Phase engen Zusammenhang zwischen Laos und Kuba. Er berichtet, Kennedy habe am gleichen Tag, an dem er die Bildung der laotischen MAAG angeordnet hatte, Richard Nixon in einer Unterredung, in der jener auf eine Invasion Kubas gedrängt habe, dies ver-

⁵² ebd., 19.4.1961

⁵³ Artikel 6 des Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten in Laos vom 20.7.1954 lautet: "... die Entsendung jeglicher Truppenverstärkungen nach Laos oder von Militärpersonal von außerhalb laotischen Gebietes (ist) verboten." Den Text des Abkommens siehe U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.161-169.

⁵⁴ Schlesinger, a.a.O., S.324

⁵⁵ ebd., S.296

neint und hinzugesetzt, es sei unmöglich, "daß wir im 8 600 Kilometer entfernten Laos intervenieren, wenn wir nichts in Kuba unternehmen, das nur 150 Kilometer weit weg ist".⁵⁶ Anfang Mai habe er gesagt: "wäre Kuba nicht gewesen, würden wir jetzt vielleicht in Laos intervenieren."⁵⁷ Maxwell D. Taylor meinte in seinem Gespräch mit mir, die Schweinebucht "erschütterte sein Selbstvertrauen, und er bekam es nicht mehr zurück bis zur Raketenkrise von 1962".⁵⁸ Taylor erinnerte sich, "er schaute zurück auf die Schweinebucht, und er sagte, mein Gott, ich konnte kein gutes Unternehmen gerade hier unten in der karibischen See führen, wie könnte ich das gegebenenfalls in Laos tun?"⁵⁹ Auch Ralph A. Dungan deutete einen Zusammenhang zwischen den beiden Ländern an: "Vergessen Sie nicht, wir hatten damals die Schweinebucht."⁶⁰

Pressesprecher Salinger schrieb Kennedy diesen Ausspruch zu: "Gottseidank geschah die Schweinebucht eben zu dieser Zeit. Anderenfalls wären wir jetzt in Laos - und das wäre hundertmal schlimmer."⁶¹ Auch Theodore Sorensen, der nach eigenem Bekunden an einer Reihe von Sitzungen des Nationalen Sicherheitsrates zu dieser Frage teilgenommen hat, schreibt der mißglückten Schweinebucht-Unternehmung Auswirkungen auf die Laospolitik zu, die nicht nur bei Kennedy zu spüren gewesen sei. Der Präsident verließ sich "mehr auf seinen gesunden Menschenverstand und auf seine Mitarbeiter im Weißen Haus"⁶² als auf die militärischen Fachleute.

Ein zweiter Grund, der Kennedy veranlaßte, sich gegen eine militärische Intervention zu entscheiden, entsprang der

⁵⁶ ebd., S.294

⁵⁷ ebd., S.296

⁵⁸ Interview mit Maxwell D. Taylor

⁵⁹ ebd

⁶⁰ Interview mit Ralph A. Dungan

⁶¹ Salinger, Pierre: Mit J.F. Kennedy. Düsseldorf, Wien (1967). S.644.

⁶² Sorensen, a.a.O., S.617

Erkenntnis, daß eine solche Maßnahme weitgehend ohne internationale Unterstützung bleiben mußte. Es kann wohl kein Zweifel daran bestehen, daß sich die amerikanische Regierung besonders von der SEATO ein entschiedeneres Eintreten für die prowestliche laotische Regierung erhofft hatte als es schließlich der Fall war. Zu den Vorbereitungen zur achten Tagung des SEATO-Ministerrates brachte der Chef der amerikanischen Truppen im pazifischen Raum, Admiral Harry S. Felt, Mitte März 1961 neue "harte"⁶³ strategische Instruktionen mit, ohne daß freilich Genaueres über sie bekannt wurde, und die New York Herald Tribune meldete am Vorabend der SEATO-Ratstagung, es heiße, die USA seien "für eine SEATO-Streitmacht in Laos", und man erwäge beim Scheitern eines entsprechenden Beschlusses wegen der französischen Opposition die Intervention von Truppen aus den USA, Thailand und den Philippinen.⁶⁴

Das Ergebnis der Ratstagung von Bangkok, das sich in einem abschließenden Communiqué⁶⁵ niederschlug, bedeutete offenbar eine herbe Enttäuschung für die Vereinigten Staaten. Der amerikanische Delegationsleiter Außenminister Rusk, der noch am Tag vor dem Abschluß der Konferenz eine "feste SEATO-Haltung"⁶⁶ erwartet hatte, vermochte seine Unzufriedenheit mit der abschließenden Erklärung nicht zu verbergen.⁶⁷ Zwar hatten laut Schlesinger Thailand, die Philippinen und Pakistan in der Konferenz die Entsendung von Truppenkontingenten versprochen,⁶⁸ und auch Großbritannien soll "widerstrebend"⁶⁹ Unterstützung für den Fall einer begrenzten Intervention zugesagt haben, aber entscheidend für den Aus-

63 New York Herald Tribune, 20.3.1961

64 ebd., 25.3.1961

65 Text des Communiqué nach der 8. Tagung des SEATO-Ministerrates vom 27.-29.3.1961 siehe Department of State Bulletin, 17.4.1961, S.549ff.

66 New York Herald Tribune, 29.3.1961

67 ebd., 30.3.1961

68 Schlesinger, a.a.O., S.292

69 ebd.

gang der Sitzung war die französische Opposition. Der damals im kambodschanischen Exil lebende Souvanna Phouma soll gesagt haben: "Ich bin froh, das sie Frankreichs Rat gefolgt sind"⁷⁰ und vom dem Communiqué der Konferenz heißt es: "Sein Ton gefällt Couve de Murville",⁷¹ dem französischen Außenminister.

Die SEATO kündigte zwar "geeignete Gegenmaßnahmen" im Falle eines kommunistischen Sieges in Laos an, präziserte jedoch weder Zeitraum noch Mittel noch den Anlaß, der zur Einleitung dieser Maßnahmen führen sollte. Unterstrichen wird die Zurückhaltung der SEATO, wenn man sie mit einer Erklärung aus dem Jahre 1959 anlässlich des Zerbrechens der 1957 vereinbarten Koalition der Regierung in Vientiane mit dem Pathet Lao und des Wiederauflebens des Bürgerkrieges in Laos vergleicht, die in einer wesentlich weniger gefährlichen Lage abgegeben worden war.⁷² Die New York Times geht sogar so weit, zu sagen, der einzige Erfolg Dean Ruskis in Bangkok sei gewesen, daß er die SEATO vor dem völligen Auseinanderbrechen bewahrt habe.⁷³ Arthur Dommen charakterisierte die Lage so: "Die SEATO hat sich als Papiertiger erwiesen."⁷⁴

Der dritte Grund lag in "Phoumis absoluter Unfähigkeit"⁷⁵ als militärischer Führer und in der geringen Kampfkraft der laotischen Regierungstruppen, die David Wise und Thomas Ross als "die pazifistischen Krieger"⁷⁶ bezeichnet haben. Der damalige Botschafter in Vientiane, Winthrop G. Brown, erklärte mir: "Ich habe geglaubt, daß wir Phoumi weit überschätzt haben. Er war kein sehr guter General. In seinem

70 New York Herald Tribune, 30.3.1961

71 ebd

72 ebd

73 New York Times, 30.3.1961

74 Dommen, Arthur J.: Conflict in Laos. New York, Washington, London (1965), S.195.

75 Schlesinger, a.a.O., S.288

76 Wise, David, und Thomas B. Ross: The Invisible Government. New York, 1964, S.147.

ganzen Leben kam er nie näher an eine Schlacht heran als das Hauptquartier eines Bataillons. Ich glaube, wir vertrauten zu sehr seinen Fähigkeiten."⁷⁷ William Sullivan, als Stellvertreter Averell Harrimans bei der Genfer Laoskonferenz mit der Materie ebenfalls vertraut, erklärte, die neue Regierung habe schon früh erkannt, daß "es schien, als hätten wir nicht die besten Leute auf unserer Seite, und als ob Souvanna der bessere Mann sei."⁷⁸ Er stimmte Brown zu, wenn er meint, "diese neue Gruppe in der Regierung Kennedy ... begann zu erkennen, daß Phoumi nicht so gut war, daß die Bindung an ihn, der Versuch, etwas Starkes aufzubauen, ein Desaster sein würde..."⁷⁹

Diese Erkenntnis von der militärischen Schwäche seiner Verbündeten war Kennedy gekommen, als Anfang März 1961 ein Versuch der Königlich-laotischen Armee zur Eroberung der Ebene der Tonkrüge kläglich scheiterte und die neue Regierung an Phoumi Nosavan zu zweifeln begann.⁸⁰ "Time" überlieferte einen Ausspruch Kennedys: "Was sind das für Soldaten? Wollen sie eigentlich für ihr Land kämpfen?"⁸¹ Und fast ein Jahr später meinte der Präsident in seiner zweiten State of the Union Message: "Kein Staat ist mächtig oder weise genug ..., um alle Weltprobleme zu lösen ..., (so) daß freie Völker frei erhalten werden könnten, wenn sie nicht selbst den Willen und die Energie dazu aufbringen."⁸² Zwei Jahre nach der endgültigen Entscheidung gegen ein militärisches Eingreifen der USA in Laos bestätigte auch Außenminister Rusk, daß die mangelnde Kampfbereitschaft der laotischen Regierungstruppen, die im Gegensatz zu der ~~der~~ südvietnamesischen Streitkräfte gestanden sei, dabei eine

77 Interview mit Winthrop G. Brown

78 Interview mit William H. Sullivan

79 ebd

80 Wise/Ross, a.a.O., S.152. Eine Beschreibung der laotischen Regierungstruppen und ihrer Aktionen siehe auch Time, 17.3.1961; The White Elephant.

81 Time, 31.3.1961; "The Safety of Us All"

82 Congressional Record, Bd.108, Nr.1-6, S.51

wichtige Rolle gespielt habe.⁸³

Das sowjetische Eingreifen in die Laosfrage war zweifellos ebenfalls ein wichtiger Grund für die Entscheidung Kennedys, in die Neutralität von Laos einzuwilligen. Die in der Folge der Bitten des damaligen laotischen Premierministers Souvanna Phouma um Öl- und Lebensmittellieferungen errichtete Luftbrücke zur Versorgung des Pathet Lao und der in Laos operierenden nordvietnamesischen Truppen mit Waffen war im ersten Vierteljahr 1961 zur zweitgrößten militärischen Nachschubaktion der sowjetischen Geschichte angeschwollen,⁸⁴ und der Einsatz amerikanischer Truppen konnte sich leicht zur militärischen Konfrontation zwischen den beiden Supermächten entwickeln.⁸⁵

Schließlich sprachen auch rein militärische Gründe gegen ein aktives amerikanisches Truppenengagement. Für die modernen, hochtechnisierten amerikanischen Streitkräfte war das dschungelreiche, zerklüftete Laos mit seiner desolaten Infrastruktur denkbar ungünstig. Das Land ohne Meeresküste war "fast völlig unzugänglich für amerikanische Hilfe",⁸⁶ und es war ein "sehr schlechter Ort für die Amerikaner...; sehr schlechte logistische Gegebenheiten, um nach Laos hineinzukommen, ein schreckliches Gelände, und keine erkennbare Linie, die zu verteidigen wir auswählen konnten, und eine ziemlich inadäquate örtliche Verteidigungsstruktur..."⁸⁷ Sorensen berichtet, für die Landung amerikanischer Truppen in Laos aus der Luft hätten nur zwei Flugfelder zur Verfügung gestanden, und die seien innerhalb der Reichweite

83 Rusk's Rede vom 18.4.1963 vor der American Society of Newspaper Editors in Washington siehe Department of State Bulletin, 6.5.1963, S.679-688.

84 Der sowjetische Delegationsleiter in Genf, der stellvertretende Außenminister Puschkin, teilte dies dem damaligen Chef der US-Delegation Averell Harriman mit. Siehe Schlesinger, a.a.O., S.289.

85 Siehe hierzu das Interview mit William H. Sullivan

86 Interview mit Maxwell D. Taylor

87 Interview mit William H. Sullivan

feindlicher Geschütze gelegen.⁸⁸ Und Schlesinger schreibt: "Der Präsident war entsetzt über die Oberflächlichkeit der militärischen Planungen des Pentagon für Laos, den Mangel an Details und die offenen Fragen."⁸⁹

b. Massive amerikanische Hilfe an die prowestliche Regierung

Theodore Sorensen behauptet, Präsident Kennedy habe die massive Unterstützung der prowestlichen laotischen Regierung mit Geld und Waffen abgelehnt, weil dies die Fortsetzung der Politik Eisenhowers bedeutet hätte, die im Präsidentschaftswahlkampf die Kritik Kennedys gefunden habe, und weil es dem "gesunden Menschenverstand (und)... den Vorstellungen unserer wichtigsten Alliierten"⁹⁰ widersprochen habe. Er hat damit recht, wenn er damit ausschliessen will, daß die neue amerikanische Regierung Laos weiterhin als "unser Gebiet"⁹¹ betrachtete, das es nicht nur gegen kommunistische, sondern auch gegen neutralistische Tendenzen zu verteidigen galt. Nicht richtig sind seine Einlassungen, wenn er das Vorhandensein dieser massiven Unterstützung auch während der Kennedy-Ära bestreitet.

Es besteht kein Zweifel, daß Kennedy, nachdem seinem Vorgänger der Ausbau von Laos zu einem Bollwerk gegen den Kommunismus mißglückt war, nun selbst die Neutralität des Landes gefährdet sah und bei zahlreichen Gelegenheiten seine Entschlossenheit demonstrierte, dies nicht zuzulassen. Besonders hervorzuheben ist hier etwa seine Pressekonferenz vom 23. März 1961, in der er erklärte: "... falls es in der Vergangenheit irgend einen möglichen Grund gegeben haben

88 Sorensen, a.a.O., S.617

89 Schlesinger, a.a.O., S.295

90 Sorensen, a.a.O., S.615

91 Interview mit Maxwell D. Taylor

sollte, unseren Wunsch nach einem wahrhaft neutralen Laos mißzuverstehen, dann sollte es jetzt keinen mehr geben."⁹² Vier Tage später, am 27. März, drohte er dem sowjetischen Außenminister Gromyko: "Die Vereinigten Staaten werden nicht müßig beiseitestehen, während sie Laos übernehmen."⁹³

Um die Position des Westens bei Neutralisierungsverhandlungen nicht zu schwächen, entschloß sich Kennedy zum "Raising the Ante" in Form der massiven Unterstützung der Regierung Boun Oum. Dabei bediente er sich nicht nur der schon im letzten Haushaltsplan der Regierung Eisenhower ausgewiesenen Mittel, sondern forderte am 25. Mai in einer Sonderbotschaft an den Kongreß über "dringende nationale Bedürfnisse" unter anderem mehr Mittel für Finanz- und Militärhilfe im Ausland, auch für Laos, das als einer der Gründe angeführt wurde, die zu dieser Mehrforderung geführt hätten.⁹⁴ Am folgenden Tag, als er dem Kongreß einen Gesetzentwurf zur Bildung der Agency for International Development AID vorlegte, forderte er noch einmal 1,7 Milliarden Dollar, mit denen hilfsbedürftige Staaten unterstützt werden sollten, deren Sicherheit im Interesse der Vereinigten Staaten liege - also auch für Laos, von dem Kennedy sagte: "Seine Sicherheit hängt mit unser aller Sicherheit zusammen."⁹⁵

Auch die Statistik zeigt deutlich, daß die Regierung Kennedy ihre Hilfeleistungen für Laos nicht nur nicht senkte, sondern sogar beträchtlich steigerte. Amtliche Zahlenangaben hierüber sind sehr lückenhaft, weil die Höhe der Militärhilfe geheimgehalten oder nicht gesondert dargestellt wurde,⁹⁶ aber die besser aufgeschlüsselte Statistik von Arthur Dommen⁹⁷ scheint mir doch ungefähr zu stimmen: "Congress and

⁹² Chase/Lerman, a.a.O., S.53

⁹³ Washington Star, 12.10.1961

⁹⁴ Text der Botschaft an den Kongreß über "Urgent National Needs" siehe Department of State Bulletin, 12.6.1961, S. 903-910.

⁹⁵ Chase/Lerman, a.a.O., S.53

⁹⁶ Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.170

⁹⁷ Dommen, a.a.O., S.104

the Nation" gibt für Laos von 1954 bis 1963 eine Wirtschaftshilfe der USA von insgesamt 325 Millionen Dollar an, während Arthur Dommen auf eine Zahl von 320,3 Millionen Dollar für Budgethilfe kommt, unter die allerdings auch die Zahlungen für den Unterhalt der Truppen subsumiert werden müssen. Dazu zählt Dommen noch 152,5 Millionen Dollar für Militärhilfe; als Quelle zitiert er hierfür amtliche Angaben von der AID.

Ein Vergleich zwischen den Zahlen für die Regierung Eisenhower und denen für Kennedy zeigt nicht nur ein beträchtliches Anwachsen der Gesamthilfe von 55,5 Millionen Dollar im letzten Eisenhower-Jahr auf zwischen 62,5 und 64 Millionen Dollar unter Kennedy, sondern auch eine wesentliche Verschiebung der Einteilung der Hilfsmittel: Hatte unter Eisenhower die Budgethilfe die reine Militärhilfe stets weit, meist um das Drei- bis Zehnfache überschritten, so war das bis zur Bildung der Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma und dem Abschluß der Genfer Laoskonferenz von 1962 anders: 1961 standen 29,1 Millionen Dollar Budgethilfe 33,4 Millionen für militärische Unterstützung gegenüber, und 1962 überstieg die Militärhilfe die Finanzhilfe mit 37,1 Millionen Dollar um fast zehn Millionen. Erst 1963 wurde wieder ein Wechsel bemerkbar: Für Budgethilfe wurden 38,5 Millionen Dollar ausgegeben, für Militärhilfe, die vom Genfer Laosabkommen streng reglementiert war, 24 Millionen Dollar.⁹⁸

Zur massiven Unterstützung hatte sich Präsident Kennedy Mitte März entschlossen. Am 15. März 1961 erklärte er in einer

⁹⁸ Auffallend ist hier, daß für beide amerikanischen Regierungen, deren Ausgaben für Laos untersucht wurden, die Beträge für Entwicklungshilfe und technische Zusammenarbeit so klein sind, daß sie praktisch vernachlässigt werden können. In den neun Jahren, für die Dommen seine Statistik aufgestellt hatte, wurde nur ein Sechstel der insgesamt verwandten Gelder für diese Dinge ausgegeben, nämlich insgesamt 7,9 Millionen Dollar. Nur in zwei Jahren, nämlich 1956 und 1957, gewährten die USA weniger für Militärhilfe.

Pressekonferenz: "Kürzlich erfolgte Angriffe aufständischer Streitkräfte zeigen an, daß eine kleine bewaffnete, mit Personal und Material von außen unterstützt, die Bildung eines neutralen und unabhängigen Landes zu verhindern sucht. Wir sind entschlossen, die Regierung und das Volk von Laos im Widerstand gegen diesen Versuch zu unterstützen."⁹⁹ Auf den Tag vor dieser Pressekonferenz datieren Harold W. Chase und Allen H. Lerman eine Sitzung, in der die Regierung, "ernsthaft die Gewährung verstärkter Militärhilfe für Laos wegen des fortgesetzten breiten Stroms von Waffen aus dem Sowjetblock für die laotische Rebellen in Erwägung zieht",¹⁰⁰ weil der Pathet Lao nach Angaben Souvanna Phoumas von der Sowjetunion zwanzig Mal mehr Waffen bekommen haben soll als die Regierung Vientiane von den Amerikanern.¹⁰¹ Schließlich ordnete er nach einem "dringlichen vertraulichen Treffen über Laos"¹⁰² am 21. März sofortige Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der laotischen Regierungstruppen mit amerikanischer Hilfe an.

c. Internationale Unterstützung für die Neutralisierung von Laos

Am Ende ihrer Politik der bedingungslosen Unterstützung einer prowestlichen Regierung in Laos waren die Vereinigten Staaten am Ende der Eisenhower-Ära praktisch allein; nur noch die benachbarten, kräftemäßig kaum ins Gewicht fallenden Staaten machten sich für ein prowestliches Laos stark. Sie waren offenbar nur schwer von dieser Überzeugung abzubringen. Die "U.S. News & World Report" veröffentlichte im April 1961 Interviews, in denen sich führende Politiker

⁹⁹ Chase/Lerman, a.a.O., S.48

¹⁰⁰ ebd., S.45

¹⁰¹ ebd., S.47

¹⁰² ebd., S.52

aus Taiwan, den Philippinen, Malaya, Thailand und Südvietnam, in denen vor der der Hinnahme der Neutralisierung von Laos als Vorstufe zur kommunistischen Machtübernahme gewarnt, wie es Tschian Kai-schek tat, wobei der malayische Staatschef Abdul Rahman erklärte: "Wir stehen oder fallen mit dem Westen". Thailands Regierungschef Sarit Thanarat empfahl erweiterte Aktionsmöglichkeiten für die SEATO, und der philippinische Staatspräsident Garcia nannte einen Konzeptionsfrieden mit den Kommunisten unmöglich.¹⁰³

Praktisch alle anderen an der Laosfrage interessierten Staaten drängten auf eine Neutralisierung des Landes - allen voran Großbritannien und Frankreich. Beide Staaten hatten sich stets gegen die Politik der massiven Unterstützung ausgesprochen, die von der Regierung Eisenhower verfolgt worden war.¹⁰⁴ Frankreich war in den Sitzungen des SEATO-Rates stets bemüht, das Bündnis als Ganzes aus der Affäre in Laos herauszuhalten, und es unterstützte einen Plan des kambodschanischen Regierungschef Sihanouk zur Einberufung einer 14-Mächte-Konferenz über Laos. Großbritannien forderte als einer der Kopräsidenten der Genfer Konferenz von 1954 wiederholt den Einsatz der Internationalen Kontrollkommission, um wenigstens einen Waffenstillstand zwischen den drei laotischen Parteien durchzusetzen - der erste offizielle britische Plan in dieser Richtung, der am 21. Januar 1961 den Sowjets unterbreitet wurde, war schon unter Mitarbeit der neuen amerikanischen Regierung entstanden.¹⁰⁵

Das französische Gewicht in der Laosfrage ist nicht leicht zu beurteilen. Paris war eindeutig gegen eine militärische Intervention in Laos - einem Gebiet, in dem es mit einer

103 U.S. News & World Report, 3.4.1961; Another "Korea" in Laos?, S.51

104 Siehe hierzu The Times vom 29.3.1961, wo die Lage in Laos als Folge der gegen britische und französische Empfehlungen unternommenen Unterstützung prowestlicher Politiker dargestellt wird.

105 Siehe S.268, besonders Fußnote 4. Einen Kommentar von Außenminister Rusk hierzu vom 6.2.1961 siehe Department of State Bulletin, 27.2.1961, S.297.

halben Million Soldaten acht Jahre lang Krieg geführt und dafür elf Milliarden Dollar ausgegeben hatte, um dann ein Dien Bien Phu zu erleben.¹⁰⁶ Seit 1954 hatte es sich demonstrativ desinteressiert an Indochina gezeigt: Es hatte niemals die ihm im Genfer Abkommen von 1954 zugesprochenen Rechte zur Stationierung von Truppen und zur Entwicklungshilfe jeder Art für die drei Staaten des Gebietes in Anspruch genommen; statt der erlaubten 5 000 französischen Soldaten¹⁰⁷ befanden sich nur 500 in Laos. Als laotische Regierungstruppen den bislang französischen Luftwaffenstützpunkt Seno bei Savannakhet im Süden des Landes besetzten, trafen sie auf Behinderung und Boykott und auf Proteste aus Paris, aber nicht auf Widerstand. Eine Zeitlang lagte die Regierung Boun Oum sogar eine frankreichfeindliche Haltung an den Tag - die Amerikaner mußten sogar eingreifen, um sie von der Forderung nach Abzug aller militärischen und zivilen französischen Berater abzubringen, der das Schulwesen und die meisten öffentlichen Einrichtungen des Landes über Nacht dem Zusammenbruch ausgeliefert hätte.¹⁰⁸

Unter Kennedy dürfte der französische Einfluß auf die amerikanische Laospolitik eher gesunken sein. Bernard Fall stellt fest: "... es bestand ein antifranzösisches Vorurteil unter den engsten Beratern des Präsidenten ... wegen Frankreichs vergangener und gegenwärtiger kolonialpolitischer Fehler, die ausschlossen, daß Frankreichs Gesichtspunkte zu ernst genommen wurden."¹⁰⁹ Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit Laos; Schlesingers Bericht über Kennedys

¹⁰⁶ Angaben aus Fall, Bernard F.: Anatomy of a Crisis. Garden City, 1969, S.213

¹⁰⁷ Siehe Artikel 6 und 8 des Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten in Laos vom 20.7.1954; in: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.163.

¹⁰⁸ New York Times, 18.1.1961

¹⁰⁹ Fall, a.a.O., S.216

Besuch in Paris¹¹⁰ enthält diese Komponente ebenso wie etwa die Reaktion der USA auf den französischen Vorschlag zur Neutralisierung Indochinas von Ende August 1963,¹¹¹ oder die Ansichten Washingtons über de Gaulles Europa-Vorstellungen.¹¹²

Auf der anderen Seite gilt Frankreich als die bestimmende Macht bei der SEATO-Konferenz in Bangkok von Ende März 1961.¹¹³ Die Londoner Times beschrieb die französische Rolle in Bangkok: "Die Franzosen scheinen eine Rolle gespielt zu haben, die der britischen in der Genfer Konferenz von 1954 nicht unähnlich ist... Sie sind es, die sehr grob die Gefahren einer überhasteten Aktion betont haben."¹¹⁴

Anders als die Franzosen dürften die Briten sowohl in Südostasien als auch in den USA offene Ohren gefunden haben. Am 26. März 1961 unterbrach Premierminister McMillan eine Reise durch Britisch-Westindien, um einer Bitte Kennedys zu einem Gespräch über Laos in Key West nachzukommen. Im Communiqué nach Abschluß des 90minütigen Gedankenaustausches hieß es, beide Regierungschefs seien in der Beurteilung der Lage in Laos zu Übereinstimmungen gekommen.¹¹⁵ Schlesinger berichtet zwar, daß McMillan den Amerikanern in diesem Treffen, wenn auch ohne Begeisterung, britische Unterstützung für eine mögliche begrenzte militärische Intervention zugesagt hatte,¹¹⁶ aber er dürfte ihnen auch die Bedenken Londons gegen eine solche Maßnahme erklärt haben.¹¹⁷ Den Briten konnte an einer militärischen Konfrontation in Südostasien nicht gelegen sein: die außenpolitischen und

110 Schlesinger, a.a.O., S.304-313

111 Siehe hierzu Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.652.

112 Siehe hierzu Teil III, Kpt. A, Abschnitt 3, besonders S.148f.

113 Siehe oben, S.179f

114 The Times, 30.3.1961

115 Text des Communiqués siehe Department of State Bulletin, 17.4.1961, S.544.

116 Schlesinger, a.a.O., S.292

117 Fall, a.a.O., S.216

militärpolitischen Angelegenheiten Singapurs wurden von London aus geführt, es gab dort Besitzungen, die später im Staatenbund Malaysia aufgehen sollten, und wegen Hongkong war man an ungestörten Verbindungen durch die südostasiatischen Gewässer interessiert. Nicht zuletzt lagen mit Neuseeland und Australien zwei der wichtigsten Verbündeten Großbritanniens in unmittelbarer Nachbarschaft des unruhigen Gebietes.¹¹⁸ Schließlich hatte auch Großbritannien schlechte Erfahrungen in Südostasien gesammelt. Sein Antiguerillakrieg in Malaya war zwar siegreich beendet worden, hatte aber 200 000 Soldaten zwölf Jahre lang gebunden und 2,5 Milliarden Dollar verschlungen.¹¹⁹

Am 8. April beendete McMillan einen viertägigen Staatsbesuch in Washington. Im Communiqué wurde Laos zwar nicht erwähnt,¹²⁰ aber die New York Times meldete am Tag davor, daß Kennedy und sein Gast Einigkeit über die Notwendigkeit der Bildung einer laotischen Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma erreicht hätten.¹²¹ Auch David Ormsby Gore, ein Freund Kennedys seit dessen Aufenthalt in Großbritannien vor dem Zweiten Weltkrieg und nun Botschafter seines Landes in den Vereinigten Staaten, zeichnete ein höchst kritisches Bild von der amerikanischen Laospolitik und der prowestlichen Regierung in Vientiane. Er warnte Kennedy schon im Februar davor, sein Land durch die militärische Unterstützung einer korrupten Diktatur zu diskreditieren, deren einziges Motiv sei, "Heu einzufahren, solange die Sonne scheint".¹²² Allerdings vermutet Bernard

118 Eine Darstellung der internationalen Interessenlage in Südostasien siehe etwa Fifield, Russell H.: Southeast Asia in United States Foreign Policy. New York, London (1965); Jommen, a.a.O.; Hinton, Harold C.: Communist China in World Politics. Boston (1966)

119 Fall, a.a.O.

120 Text siehe Department of State Bulletin, 24.4.1961, S.579f

121 New York Times, 7.4.1961

122 Christian Science Monitor, 30.1.1961

Fall, die Pressekonferenz Kennedys vom 23. März 1961, in welcher der Präsident mit starken Worten für die Neutralisierung von Laos eingetreten war, sei nur vor dem Hintergrund britischer Unterstützungsversprechungen im Falle einer militärischen Intervention zu verstehen.¹²³

Indische Unterstützung zur Neutralisierung von Laos soll schon Präsident Eisenhower erbeten haben.¹²⁴ Sein Nachfolger Kennedy sandte seinen Sonderbotschafter Harriman nach Neu-Dehli und gab ihm eine persönliche Botschaft an Ministerpräsident Nehru mit, in dem er um die Unterstützung Indiens für den britischen Plan zur Neutralisierung von Laos bat.¹²⁵ Nehru hatte sich schon vorher für eine Neutralisierung von Laos und ihre Überwachung durch eine internationale Kontrollkommission unter indischem Vorsitz ausgesprochen und am 5. Januar 1961 einen entsprechenden Beschluß der regierenden Kongreßpartei erwirkt. Der indische Regierungschef reagierte positiv auf Kennedys Bitte; am 24. März, dem Tag, an dem Sonderbotschafter Harriman Neu-Dehli wieder verließ, appellierte er in einer Note an den sowjetischen Ministerpräsidenten Chruschtschow, die britische Vorschläge über eine Initiative der Kopräsidenten der Genfer Konferenz zur Einstellung der Feindseligkeiten anzunehmen, und warnte vor den Reaktionen der westlichen Staaten im Falle eines weiteren Vorgehens des Pathet Lao. Präsident Kennedy, fügte Nehru hinzu, habe seine Bereitschaft zur Mithilfe bei der Neutralisierung von Laos erklärt.

Als wichtigsten Aktionspartner in Laos hat Kennedy zweifellos die Sowjetunion betrachtet. Sie schien die führende Macht im kommunistischen Lager zu sein, und auch die Politik Pekings glaubte er einer gemeinsamen Linie untergeordnet zu sehen.¹²⁶ Präsident Kennedy hatte es jedenfalls

123 Fall, a.a.O., S.160f, 216f.

124 New York Times, 10.1.1961

125 ebd., 26.3.1961

126 Fall, a.a.O., S.219

bei seinem Frankreichbesuch im Juni 1961 nicht für möglich gehalten, daß sino-sowjetische Gegensätze vor einem kommunistischen Sieg in Südostasien schwerwiegende Ausmaße annehmen könnten.¹²⁷ Besonders eine Rede von Ministerpräsident Chruschtschow am 6. Januar 1961, in der er die Unterstützung Moskaus für alle "nationalen Befreiungskriege" bekanntgab, gilt als Anlaß, auch hinter den laotischen Bürgerkriegern sowjetische Führer zu vermuten.¹²⁸

Deshalb schickte Präsident Kennedy seinen Botschafter in der Sowjetunion, Llewellyn Thompson, hinter Chruschtschow her nach Nowosibirsk, wo der Amerikaner dem sowjetischen Premierminister in einem vierstündigen Gespräch eine Botschaft Kennedys überreichte, in der jener um sowjetisch-amerikanische Zusammenarbeit bei der Neutralisierung bat. Am selben Tag erklärte Außenminister Rusk in einer Pressekonferenz, es scheine eine stillschweigende Übereinkunft unter den an der Laosfrage beteiligten Staaten zu geben, daß das Land neutralisiert werden müsse,¹²⁹ und die Arbeitsgruppe für Laos unter dem Vorsitz von Rostow empfahl die Verstärkung der amerikanischen Militärhilfe für die laotischen Regierungstruppen.¹³⁰

Eine Wende in der sowjetischen Laospolitik trat im März 1961 ein. Am 18. März hatte sich Gromyko in einem fünfständigen Gespräch mit Außenminister Rusk unbeeindruckt von dessen Drohung gezeigt, die Regierung Boun Oum so lange mit intensivierten Waffenlieferungen zu unterstützen, bis die Sowjetunion die Luftbrücke für den Pathet Lao einstelle,¹³¹ aber am 26. März, nach dem Treffen Kennedys mit McMillan in Key West, scheint sich Gromyko in einer Unter-

127 Schlesinger, a.a.O., S.307: Siehe hierzu auch Teil III, Kapitel A, Abschnitt 1, besonders S.136f.

128 Pentagon Papers, S.87

129 Text der Pressekonferenz siehe Department of State Bulletin, 27.3.1961, S.431-439.

130 Schlesinger, a.a.O., S.289

131 Siehe hierzu New York Herald Tribune, 20.3.1961

redung mit dem amerikanischen Präsidenten verständigungs-
bereiter gezeigt zu haben. Der bei dem Gespräch anwesende
Sowjetexperte Charles E. Bohlen, früher selbst amerika-
nischer Botschafter in Moskau, meinte, der sowjetische
Außenminister habe es diesmal, im Gegensatz zu seinem Tref-
fen mit Rusk "ernst gemeint", offenbar auf Grund neuer
Anweisungen.¹³²

Diese neue Anweisungen schlugen sich auch in der "über-
raschend entgegenkommenden"¹³³ Antwort der sowjetischen
Regierung auf den britischen Plan vom 23. März nieder, in
der die Londoner Regierung - zeitlich festgelegt - einen
Waffenstillstandsappell der Kopräsidenten der Genfer Kon-
ferenz, die Einberufung der Internationalen Kontrollkom-
mission und eine Einladung zu einer neuen Genfer Konferenz
nach den Vorstellungen des kambodschanischen Regierungs-
chefs Sihanouk vorschlugen.¹³⁴ Sogar dem britischen Wunsch,
nach Möglichkeit die Bildung einer laotischen Koalitions-
regierung vor Abschluß der Laoskonferenz zu bilden, weil
London "die sogenannte Regierung von Prinz Souvanna Phouma
nicht anerkennen kann",¹³⁵ entsprach die Sowjetunion: "Die
sowjetische Regierung schließt nicht aus, ... daß die Kon-
ferenz als eine ihrer Pflichten die Hilfestellung für die
Laoten in ihren Einigungsbemühungen annehmen wird."¹³⁶ Mit
dieser Erklärung war auch die amerikanische Regierung zu-
frieden.¹³⁷

Selbst der Bitte des britischen Botschafters in Moskau um
Klärung von Mißverständnissen über den Passus des Waffen-
stillstandsappells kam die Sowjetunion nach. Ihre Antwort,

132 Schlesinger, a.a.O., S.292

133 Fall, a.a.O., S.219

134 Den Text der britischen Note und eine inoffizielle Über-
setzung der sowjetischen Antwort siehe Department of
State Bulletin, 17.4.1961, S.545f.

135 ebd., S.545

136 ebd., S.546

137 Eine Erklärung von Präsident Kennedy hierzu siehe ebd.,
S.544.

am 15. April überreicht, und in London als "vernünftig, befriedigend und förderlich"¹³⁸ bezeichnet, fand aber nicht die Zustimmung Washingtons: Außenminister Rusk nannte die Note in einer Pressekonferenz als vage und in der zeitlichen Reihenfolge unannehmbar, weil die dem Pathet Lao weitere Gelegenheit zum Vormarsch biete.¹³⁹

Trotzdem veröffentlichten der sowjetische Außenminister Gromyko und sein britischer Kollege Lord Home ihren Waffenstillstandsappell, und am 1. Mai wurde zwischen Vertretern des Pathet Lao und den Regierungstruppen eine Feuereinstellung vereinbart. Zwar hielten sich die Verbände des Pathet Lao zunächst nicht an die Vereinbarung, und die amerikanische Regierung verzögerte durch ihre Weigerung, vor voller Verifizierung der Feuereinstellung durch die ICC nach Genf zu kommen, den für den 12. Mai vorgesehenen Konferenzbeginn, und es gab Streitigkeiten über die Vertretung für Laos, aber am 16. Mai trat die Verhandlungsrunde in Genf schließlich zusammen.

Laos war schließlich der einzige Punkt, in dem Präsident Kennedy und Ministerpräsident Chruschtschow in Wien zu einer Einigung kamen.¹⁴⁰ Die Lösung dieses Problems war zweifellos nicht Hauptfrage des Wiener Treffens. Präsident Kennedy war schon lange der Meinung, daß Laos "nicht die Aufmerksamkeit von Großmächten"¹⁴¹ lohne, daß die Vereinigten Staaten in Laos "über Gebühr Verpflichtungen unterworfen"¹⁴² sei, und Schlesinger überliefert einen Ausspruch Chruschtschows vor dem amerikanischen Botschafter in Moskau, Llewellyn Thompson: "Warum sollen wir wegen Laos Risiken eingehen? Es wird uns wie ein reifer Apfel in den Schoß fallen";¹⁴³

¹³⁸ The Times, 17.4.1961

¹³⁹ Rusk's Pressekonferenz vom 17.4.1961 siehe Department of State Bulletin, 8.5.1961, S.686-691.

¹⁴⁰ Zu den Wiener Treffen siehe auch S.133, 147 in Teil III, Kapitel A.

¹⁴¹ Schlesinger, a.a.O., S.287

¹⁴² Interview mit William H. Sullivan

¹⁴³ Schlesinger, a.a.O., S.292

während des Treffens mit Kennedy habe er "kein großes Interesse an Laos"¹⁴⁴ gezeigt.

Es fand statt, als die Genfer Laoskonferenz unterbrochen war, weil keine Einigung über die Vertretung für Laos gefunden werden konnte und die Regierung Boun Oum die Verhandlungen boykottiert hatte. Auch eine "Charta der laotischen Neutralität", vorgelegt von der französischen Delegation, führte zu Meinungsverschiedenheiten und Stockungen. Den Gemeinsamkeiten Chruschtschows und Kennedys in Wien über die "Notwendigkeit eines wirksamen Waffenstillstandes" und "internationaler Übereinkünfte zur Sicherung (der laotischen) Neutralität und Unabhängigkeit"¹⁴⁵ ist wohl zu einem Teil zuzuschreiben, daß die Genfer Konferenz am 12. Juni wieder aufgenommen und nach mehr als einem Jahr mit der Erklärung über die Neutralität von Laos am 23. Juli 1962 abgeschlossen wurde.¹⁴⁶

2. Druck auf die prowestliche Regierung

Wie schon weiter oben dargestellt,¹⁴⁷ barg das "Raising the Ante" die Gefahr, die prowestliche laotische Regierung zu der Überzeugung zu veranlassen, sie könne sich der amerikanischen Unterstützung für Vietnamländer allzu sicher sein. In der Vergangenheit hatten Boun Oum und Phoumi Nosavan auch allen Grund zu dieser Annahme gehabt: War Phoumi "1960 nicht mitgeteilt worden, daß die Vereinigten Staaten entschlossen seien, ihn zum Beitritt zu Souvannas Koalition zu bringen?

144 ebd., S.319

145 New Republic, 12.6.1961; Laos - Two Steps Backward, S.5

146 Text der Erklärung über die Neutralität von Laos vom 23.7.1962 mit der Neutralitätserklärung der laotischen Regierung vom 9.7.1962 siehe U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S.194-202.

147 Siehe S. 274

Und hatten nicht die CIA und das Pentagon ihn letztlich bei seiner Rückkehr zur Macht unterstützt? Und waren, wie 1950, nicht die CIA-Vertreter immer noch bei ihm?"¹⁴⁸ Auch der damalige Botschafter der USA in Laos, Brown, bestätigt dies: "... die große Schwierigkeit war natürlich, daß er die Überzeugung gewann, daß wir ihn letztlich unterstützen würden, was immer er tun würde."¹⁴⁹ Auch die offiziellen Verlautbarungen der amerikanischen Regierung waren nicht dazu angetan, diese Überzeugung großen Zweifeln auszusetzen,¹⁵⁰ ebenso ihre konkreten Maßnahmen wie etwa der Umwandlung des zivilen Programs Evaluation Office in eine Military Advisory Assistance Group und der Erhöhung der amerikanischen Militärhilfe für die Regierung Boun Oum.¹⁵¹

Die Zeit zur Beendigung der bedingungslosen Unterstützung für die Regierung Boun Oum und Nosavan durch die Vereinigten Staaten war spätestens im November 1961 gekommen, als "die Umrisse eines Abkommens in Genf erreicht waren":¹⁵² Es war Übereinstimmung darüber erzielt worden, daß Souvanna Phouma eine Koalitionsregierung mit Neutralisten, Kommunisten und Nationalisten bilden sollte, und auch mit der Kontrollmaschinerie zur Überwachung der Einhaltung der Konferenzergebnisse war man im Allgemeinen zufrieden. Wie die amerikanische Regierung wiederholt erklärte, hing nun die endgültige Beilegung des Konfliktes von einer Einigung der drei Prinzen über eine Koalitionsregierung ab.¹⁵³

148 Wise/Ross, a.a.O., S.152

149 Interview mit Winthrop G. Brown

150 Siehe hierzu Abschnitt 1b dieses Kapitels; besonders Kennedys Pressekonferenz vom 15.3.1961; Chase/Lerman, a.a.O., S.47ff, und vom 23.3.1961, ebd., S.52ff.

151 New York Herald Tribune, 28.1.1961

152 Wise/Ross, a.a.O., S.152. Siehe auch Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy, S.109.

153 Siehe etwa die Rundfunk- und Fernsehinterviews von Außenminister Rusk vom 1. bzw. 7.1.1962; Department of State Bulletin, 22.1.1962, S.123-126 und S.126-128.

Die Änderung der amerikanischen Haltung gegenüber den koalitionsunwilligen Boun Oum und Nosavan trat nicht erst mit der zeitweiligen Sperrung der Finanzhilfe für Laos¹⁵⁴ oder der Versetzung des Verbindungsmannes der CIA zu Phoumi Nosavan, Jack Hazey, nach Thailand¹⁵⁵ ein. Trotz mehrerer Mahnungen, unter anderem von Präsident Kennedy selbst, weigerte sich Nosavan, auf das Verteidigungsministerium und das Innenministerium für seine Gruppe zu verzichten, wie es in der Genfer Konferenz vorgesehen und in dem Treffen der drei Prinzen Souvanna Phouma, Souvannouvong und Boun Oum in Zürich vom 17. bis 19. Juni 1961 vereinbart und von Phoumi Nosavan bei seinem kurzen Besuch in den Vereinigten Staaten Ende Juni bestätigt worden war.¹⁵⁶ Die damals erfolgte Vereinbarung, daß die amerikanische Regierung im Falle eines Zusammenbruchs der Genfer Konferenz die prowestlichen, nationalistischen Kräfte unterstützen würden, hatte Außenminister Rusk auf einer Pressekonferenz am 22. Juni schon vorweggenommen. Zu der Züricher Erklärung der drei laotischen Prinzen befragt, in der diese jeglichen Schutz aus dem Ausland für eine Koalitionsregierung ablehnten, antwortete Rusk, im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit von Laos zum SEATO-Schutzgebiet habe diese Erklärung keine Relevanz. Dazu bedürfe es einer Entscheidung der SEATO-Staaten, nicht der eines außenstehenden Landes.¹⁵⁷ Am 28. Juni, unmittelbar vor Phoumis Besuch in Washington, erklärte Außenminister Rusk, eine militärische Intervention der SEATO

154 Erste Berichte hierüber in New York Times, 4.1.1962.

155 Wise/Ross, a.a.O., S.153

156 Phoumi war dabei mit Präsident Kennedy, den Ministern Rusk und McNamara sowie dem JCS-Vorsitzenden Lemnitzer zusammengetroffen und hatte sich dabei mit allen Lösungen der Laosfrage einverstanden erklärt, die nicht zu einer kommunistischen Machtübernahme führen würden. Einen Bericht über Nosavans Aufenthalt in Washington siehe New York Times, 29. und 30.6.1961

157 Text der Pressekonferenz siehe Department of State Bulletin, 10.7.1961, S.51-57. Den völkerrechtlichen Aspekt dieser Frage siehe in Falk, Richard A. (Hsg): The Vietnam War and International Law. Princeton, N.J., 1968, S.169f und ebd., Fußnote 21.

in Laos sei, wiewohl unwahrscheinlich, noch immer eine der möglichen Alternativen, die in der amerikanischen Regierung unter Betracht stünden.¹⁵⁸

Den endgültigen Umschwung von der Unterstützung der anti-kommunistischen laotischen Politiker zum Drängen auf die Bildung einer neutralistischen Regierung unter Souvanna Phouma kam wohl nach der Berichterstattung Averell Harrimans in Washington Ende Juli und Anfang August 1961. Harriman hatte bereits Ende März 1961 bei einem Treffen mit Souvanna in Neu-Dehli "einen günstigen Eindruck"¹⁵⁹ gewonnen, und Ende Juni sicherte er dem Prinzen die Unterstützung der Vereinigten Staaten für ein neutrales Laos unter seiner Führung zu.¹⁶⁰ Auch sein Stellvertreter in Genf, William H. Sullivan war der Meinung, "daß Souvanna, Prinz Souvanna Phouma, nicht ganz so perfide, nicht ganz so schwarz war..., und daß Souvanna ein besserer Mann war"¹⁶¹ als die Exponenten der Gruppe um Phoumi Nosavan.

Präsident Kennedy beauftragte im September 1961 seinen Sonderbotschafter Harriman, Boun Oum und Phoumi Nosavan von der Notwendigkeit einer Einigung über eine neutralistische Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma zu überzeugen und auf Eile zu drängen. Auch das Communiqué nach Gesprächen mit dem designierten laotischen Regierungschef in der burmesischen Hauptstadt Rangun, in dem eine "rasche Einigung" über die Bildung einer Koalitionsregierung als dringend bezeichnet wurde, sollte wohl als Mahnung an die widerstrebenden Nationalisten dienen.¹⁶² Immer häufiger gab die amerikanische Regierung ihre Ungeduld über die schleppenden

¹⁵⁸ Text der Pressekonferenz von Außenminister Rusk siehe ebd., 17.7.1961, S.109-115

¹⁵⁹ Schlesinger, a.a.O., S.293

¹⁶⁰ New York Herald Tribune, 3.7.1961

¹⁶¹ Interview mit William H. Sullivan

¹⁶² Text des Communiqués nach den Gesprächen Harrimans mit Souvanna Phouma siehe Department of State Bulletin 16.10.1961, S.643. Erklärung Harrimans zu Gesprächen mit der laotischen Regierung in Vientiane und dem laotischen König siehe ebd.

Koalitionsverhandlungen und ihrer Besorgnis über die daraus entstehenden Gefahren Ausdruck;¹⁶³ Außenminister Rusk erklärte am 31. Mai 1962 in einer Pressekonferenz, verschiedene laotische Politiker seien erst unter amerikanischem Druck zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen bereit gewesen,¹⁶⁴ und zu den Maßnahmen zur Ausübung dieses Druckes dürften um die Jahreswende 1961/62 auch die "vertraulichen Botschaften"¹⁶⁵ zu zählen sein, in denen Präsident Kenney Phoumi Nosavan ermahnte, auf das Verteidigungsministerium und das Innenministerium in einer neutralistischen Koalitionsregierung zu verzichten.

Aber selbst die Zurückhaltung der monatlichen amerikanischen Finanzhilfe in Höhe von vier Millionen Dollar¹⁶⁶ konnte Phoumi und Boun Oum nur zur Wiederaufnahme der gegen Ende 1961 abgebrochenen Koalitionsverhandlungen bewegen, nicht aber zur Aufgabe ihrer Ansprüche. Einen Tag nach der Bekanntgabe Souvanna Phoumas, die Gespräche würden nun fortgesetzt, wurden die amerikanischen Hilfgelder am 12. Januar 1962 ausgezahlt, und anschließend wurde sogar in Zürich eine Einigung über die Zusammensetzung der Ministerliste für die vorgesehene Koalitionsregierung erzielt, die Boun Oum aber schon auf seiner Rückreise nach Vientiane widerrief, weil er seine Zusage unter Druck abgegeben habe.¹⁶⁷ Und während Harriman in Unkenntnis der neuen Lage in Washington von "wesentlichen Fortschritten"¹⁶⁸ in den Koalitionsverhandlungen berichtete, bestritten Boun Oum und Phoumi Nosavan in der laotischen Hauptstadt Vientiane, daß es überhaupt zu einer Einigung gekommen sei.

163 Siehe hierzu etwa Department of State Bulletin, 5.2.1962, S.199-204; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.92, 134-142; Stebbins, Richard P.(Hsg): Documents on American Foreign Relations 1962. New York, 1963, S.17f.

164 Department of State Bulletin, 18.6.1962, S.970-976

165 Wise/Ross, a.a.O., S.152

166 New York Times, 7.1.1962

167 Neue Züricher Zeitung, 19.1.1962. Bei den Verhandlungen war der amerikanische Delegationsleiter in Genf und neue Fernost-Abteilungsleiter im State Department, Averell Harriman, anwesend.

168 New York Times, 20.1.1962

Erst die Niederlage von Nam Pha brach den Widerstand der Nationalisten gegen eine Koalitionsregierung, in der die Ressorts für Verteidigung und Inneres Neutralisten übertragen werden sollten. Nam Tha, eine kleine Garnison der Regierung tief im von den Pathet Lao besetzten Gebiet und nur 40 Kilometer von der chinesischen Grenze entfernt, wurde seit Januar 1962 ständig und beträchtlich verstärkt, was vermutlich auch ohne Bruch des 1961 vereinbarten Waffenstillstandes eine Provokation für die laotischen Kommunisten gewesen wäre. Der amerikanische Botschafter Brown hatte Phoumi Nosavan persönlich und mehrfach von diesem Schritt abzuhalten versucht, aber keinen Widerhall gefunden.¹⁶⁹ Im Gegenteil brach Boun Oum die Koalitionsverhandlungen wieder ab und führte als Grund dafür die Angriffe des Pathet Lao auf Nam Tha an¹⁷⁰ und ließ noch zusätzliche Einheiten der Regierungstruppen in die Stadt einfliegen.

Noch einmal wurde Averell Harriman nach Laos geschickt, um der Regierung Boun Oum und Phoumi Nosavan "mit brutaler Offenheit"¹⁷¹ klarzumachen, daß sie jede amerikanische Unterstützung verliere, wenn sie nicht die von Souvanna Phouma vorgeschlagene Lösung annehme. Aber er blieb ohne Erfolg. Nicht einmal die Drohung, jede Unterstützung für Vientiane aus dem Ausland zu blockieren, konnte die beiden Politiker zu einem Verzicht auf das Verteidigungs- und das Innenministerium in einer Koalitionsregierung bewegen,¹⁷² und auch der Versuch Harrimans, durch die Vermittlung des thailändischen Regierungschef Sarit Thanarat, einem Verwandten Phoumis, zum Ziel zu kommen, schlug fehl.

Erst die praktisch kampflose Besetzung der Stadt durch die angreifenden Verbände des Pathet Lao und nordvietnamesischen Truppen und die Flucht einer großen Zahl laotischer Soldaten über die Grenze nach Thailand¹⁷³ brachte die Wende.

169 Wise/Ross, a.a.O., S.153

170 New York Times, 2.2.1962

171 Schlesinger, a.a.O., S.453

172 New York Herald Tribune, 25.3.1962

173 New York Times, 6.5.1962

In Washingtoner Regierungskreisen war man verärgert über diese unnötigerweise provozierte Krise,¹⁷⁴ die zu besorgten offiziellen Kommentaren¹⁷⁵ führte und Präsident Kennedy schließlich zur Entsendung von 5 000 amerikanischen Soldaten nach Thailand veranlaßte, weil man angesichts des schlechten Abschneidens der laotischen Regierungstruppen in Nam Tha einen Vormarsch des Pathet Lao bis an den Mekong befürchtete.¹⁷⁶

Wenige Tage nach dem Fall von Nam Tha drohte Präsident Kennedy in einer persönlichen Botschaft an Premierminister Boun Oum mit der Einstellung jeglicher Unterstützung, wenn er sich weiterhin gegen eine Koalitionsregierung sträube. Boun Oum habe also die Wahl zwischen einer politischen Beilegung der Krise und einer völligen militärischen Niederlage.¹⁷⁷ Boun Oum und Nosavan gaben nun schnell nach: Wenige Tage nach Kennedys Note meldete Souvanna Phouma, der Premierminister habe sein Einverständnis zu einer Koalitionsregierung erklärt, in der Politiker seiner Gruppe nicht das Verteidigungsministerium und das Innenministerium erhalten sollten; er forderte nur noch, daß diese Ressorts nicht an Vertreter des Pathet Lao fallen dürften.¹⁷⁸ Einen knappen Monat später, am 12. Juni 1962, wurde in der Hauptstadt der laotischen Neutralisten Khang Khay ein Abkommen über die Bildung einer Koalitionsregierung unterzeichnet

174 ebd.

175 Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 9.5.1962; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.379.

176 Die Londoner Times meldete am 11.5.1962 die Besetzung einer am Mekong liegenden Stadt durch den Pathet Lao. Später stellte sich jedoch heraus, daß die Stadt von den Regierungstruppen in Erwartung eines Angriffes eingenommen worden war. New York Times, 14.5.1962. Erklärungen zur Entsendung amerikanischer Truppen nach Thailand siehe Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.396, 404, 408; Department of State Bulletin, 4.6.1962, S.904ff; Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy, S.112.

177 Washington Post, 11.5.1962; siehe auch Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy, S.112.

178 New York Times, 13.5.1962

und die Aufstellung einer laotischen Delegation für die Genfer Konferenz vereinbart.¹⁷⁹ Am 22. Juni nahm die neue Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma in Vientiane die Amtsgeschäfte auf, und am 23. Juli 1962 wurde die Genfer Laoskonferenz nach mehr als einjähriger Dauer mit der Unterzeichnung der Erklärung zur Neutralität von Laos beendet.

3. Die Durchsetzung der Neutralisierung im Inneren Rahmen

Das Ausrichten des amerikanischen Regierungsapparates, des Kongresses und der öffentlichen Meinung auf die Neutralisierung von Laos war vielleicht schwieriger als die Bemühungen in dieser Richtung auf internationaler Ebene. Im zwischenstaatlichen Bereich gab es keine ernsthaften Widerstände gegen die Neutralisierung des Landes; die USA waren die letzte an der Laosfrage interessierte Großmacht, die sich entschlossen hat, auf den Ausbau des Königeiches als Bastion der westlichen Freiheit zu verzichten. Nicht nur die Sowjetunion und die Volksrepublik China hatten sich schon lange auf ein neutrales Laos gedrängt; ihr Streben konnte leicht als weiterer Schritt in Richtung auf die kommunistische Machtübernahme in Vientiane gewertet werden, der durch die Beteiligung von Kommunisten an einer allgemein anerkannten Regierung getan worden sei.

Aber auch die engsten und wichtigsten westlichen Verbündeten der Vereinigten Staaten mit einigem politischen Gewicht in

¹⁷⁹ Den Notenwechsel zwischen Chruschtschow und Kennedy hierzu siehe Department of State Bulletin, 2.7.1962, S.12, und Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.479f. Weitere offizielle amerikanische Verlautbarungen hierzu sind etwa ein Interview mit Außenminister Rusk in der "Stimme Amerikas" (Department of State Bulletin, 9.7.1962, S.53-59) und Kennedys Pressekonferenz vom 14.6.1962 (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.494, 496).

Südostasien, nämlich Großbritannien und Frankreich, waren schon seit einiger Zeit davon überzeugt, daß ein neutrales Laos eine annehmbare, wenn nicht optimale Lösung für das kleine Land sei. Besonders die Briten, dank der Anglophilie in der Regierung Kennedy einschließlich des Präsidenten selbst und der besonderen diplomatischen Beziehungen, die sich unter anderem in der Besetzung des britischen Botschafterpostens in Washington mit einem persönlichen Freund Kennedys manifestierten, gewannen dabei ein großes Maß an Einfluß.

Auf der innenpolitischen Bühne der Vereinigten Staaten war das Meinungsbild zu diesem Problem längst nicht so einheitlich. Mehr noch: Zwar hatte schon Präsident Eisenhower die Schwenkung zur Neutralisierung von Laos vollzogen, aber die Aspekte, die Theodore Sorensen als so wichtig für die Durchsetzung einer Entscheidung hält, nämlich die Einstellung der Bürokratie auf die neue Lage, das "Verkaufen" der neuen Politik an den Kongreß sowie Information und Lenkung der öffentlichen Meinung,¹⁸⁰ waren praktisch überhaupt nicht zur Entfaltung gekommen. Die Öffentlichkeit nahm von dem Umschwung so wenig Notiz, daß Bernard Fall schreiben konnte, die Regierung Eisenhower "schien grimmig entschlossen zu sein, der kommenden Kennedy-Administration so viele unlösbare Probleme wie möglich zu überlassen, oder, ... wahrscheinlicher, die Bücher mit wenigstens einem klaren 'Sieg' ... abzuschließen".¹⁸¹

a. Die Bürokratie

Der Wechsel der Regierung betrifft in aller Regel nur die obersten Beamten in den Ministerien; die Regierung Eisen-

180 Sorensen, Theodore C.: Decision Making in the White House: the Olive Branch or the Arrows. New York, 1963, S. 36, 45ff.

181 Fall, a.a.O., S.211

hower jedoch konnte sich auf eine in ihrer Amtszeit geformte Bürokratie stützen, die in den McCarthy-Untersuchungen der fünfziger Jahre bis in die unteren Ränge hinein erneuert worden war, und die ihre durch Überzeugung gewonnenen oder durch die Umstände übernommenen Vorstellungen von der Führung amerikanischer Außenpolitik ungebrochen und ungefährdet in die Kennedy-Ära einbringen konnten.¹⁸²

Aber auch das Revirement an der Spitze ging 1961 nur schlep-
pend voran - besonders im Außenministerium, wo die Leiter der fünf Regionalbüros bis auf eine Ausnahme noch mehrere Monate nach der Regierungsübernahme durch Präsident Kennedy im Amt blieben.¹⁸³ J. Graham Parsons, der als Schlüssel-
figur bei der Formulierung der amerikanischen Laospolitik galt,¹⁸⁴ war noch drei Monate lang verantwortlich für die Ausführung der nun von der neuen amerikanischen Regierung getroffenen Entscheidungen, ehe er von Walter P. McConaughy abgelöst wurde.

Gänzlich unberührt vom Geist der "neuen Grenze" der Regierung Kennedy konnten die unteren Schichten der Beamten bleiben, die Ekkehart Krippendorff zu den potentiell wichtigsten Beteiligten am Entscheidungsprozeß zählt, weil sie "die wirklich informierten ... Entscheidungsträger"¹⁸⁵ sind. Dazu gehörten etwa die "Country Desk Officers",¹⁸⁶ bei denen

182 Siehe hierzu Teil II, Kapitel A, Abschnitt 2a, besonders S.90f und Fußnote 286, S.92f und Fußnote 300.

183 Der Assistant Secretary für Inter-American Affairs blieb bis 7.3.1962, weil sein vorgesehener Nachfolger Adolf A. Berle das Amt ausschlug, der Leiter der European Affairs Foy D. Kohler blieb bis 24.8.1962, der für Far Eastern Affairs J. Graham Parsons bis 30.3.1961, der für Nahost und Südasien Zuständige bis 20.4.1961, der Afrika-Abteilungsleiter bis 31.1.1961. Der Leiter der interamerikanischen Abteilung hatte sein Amt allerdings erst am 7.1.1961 angetreten; es ist möglich, daß hier schon Kennedy seinen Einfluß geltend gemacht hat. Die Angaben hierzu siehe Schroth, Congress and the Nation, S.100f.

184 New York Times, 19.1.1961

185 Krippendorff, a.a.O., S.184.

186 Siehe oben S.85 und Fußnote 277.

in der Regel die Verbindung der Botschafter mit dem Außenministerium endete. Botschafter Brown bestätigte das in seinem Gespräch mit mir: "... der Laos-Sachbearbeiter (desk man) war wichtig."¹⁸⁷ Erst nachdem W. Averell Harriman Leiter der Fernostabteilung geworden war, gab es eine direkte Verbindung zwischen den beiden.¹⁸⁸ Wenn also die Regierung trotz einer Botschaft mit einem Personal von 750 Mitgliedern¹⁸⁹ behauptete, unzureichend oder falsch informiert zu sein,¹⁹⁰ "dann lag der Fehler am wahrscheinlichsten entweder in der Berichterstattung (was, wie mir aus zuverlässiger Quelle mitgeteilt wurde, nicht der Fall war) oder in der Auswertung der Berichte".¹⁹¹

Bei den vorbereitenden Gesprächen zur Herbeiführung eines reibungslosen Regierungswechsels hatte Präsident Eisenhower zu seinem gewählten Nachfolger gesagt: "Auf ... den Präsidenten kommen keine leichten Dinge zu. Wenn sie leicht sind, werden sie auf unterer Ebene erledigt."¹⁹² Dies gilt nicht nur für den Präsidenten. Nur Dinge, die den Rahmen der täglichen Routine sprengen, verlassen den Schreibtisch des Länder-Sachbearbeiters und werden seinen Vorgesetzten vorgelegt. Wenn der Diplomat Ellis Briggs schließlich erklärt, die Abteilungsleiter der Regional- und Funktionalbüros des State Department seien das eigentliche Außenministerium, so wird daraus deutlich, wie klein der Teil der tatsächlichen außenpolitischen Probleme ist, der den Außenminister und den Präsidenten direkt erreichen.¹⁹³

187 Interview mit Winthrop G. Brown

188 Ebd. Dies ist ungewöhnlich; allerdings kannten sich Harriman und Brown schon lange (ebd.), und Harriman habe von dem Botschafter viel gehalten. (Schlesinger, a.a.O., S. 293.) Harriman wurde am 29.11.1961 Fernost-Abteilungsleiter. (Schroth, Congress and the Nation, S.100)

189 Fall, a.a.O., S.215

190 Washington Post, 5.1.1961; Department of State Bulletin, 10.4.1961, S.520.

191 Fall, a.a.O.

192 Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.13

193 Siehe hierzu etwa Ogburn, Charlton Jr.: The Flow of Policy Making in the Department of State. In: Haviland, H. Field: The Formulation and Administration of United States Foreign Policy. Washington, 1960; Briggs, Ellis: Anatomy of Diplomacy. New York (1968), S.46; siehe auch oben S.83ff.

Krippendorff bezeichnet den Einfluß, den diese Gruppe der wirklich informierten Entscheidungsträger auf die Politik ausüben können, als "marginal".¹⁹⁴ Zu diesen marginalen Entscheidungen gehörte etwa das Verbot an Averell Harriman, auch inoffiziell Verbindungen mit der Pekingener Delegation bei der Genfer Laokonferenz aufzunehmen oder die Anweisung an Botschafter Brown, Phoumi Nosavan in seinen Forderungen nach dem Verteidigungsministerium und dem Innenministerium in einer Koalitionsregierung zu unterstützen.¹⁹⁵ Botschafter Brown tat es, "weil ich so angewiesen wurde. Aber das heißt nicht, daß, wenn man die Politik für falsch hält, dies seinen Vorgesetzten nicht sagt und seine Gründe dafür angibt."¹⁹⁶

Das Pentagon, "das bislang über Laos in der Tat weniger zuversichtlich gewesen war als die zivilen Dienststellen",¹⁹⁷ betrachtete Laos nun ebenfalls als "unser Gebiet",¹⁹⁸ und beschuldigte die Franzosen, ihre "dominierende militärische Stellung in Laos" dazu benutzt zu haben, die Amerikaner in ihrer Unterstützung für die Regierung Boun Oum zu behindern.¹⁹⁹ Aber anders als im State Department erzeugte die Schweinebucht bei den Militärs einen Schock, der sie künftig von allzu häufigen Vorschlägen militärischer Interventionen abhielt.

Freilich kleideten die Militärfachleute ihr Widerstreben gegen militärische Interventionen, etwa in Laos, nicht in Worte. Arthur Schlesinger meint, die Joint Chiefs of Staff, die alle noch aus der Eisenhower-Ära stammten und die Sieger aus der Auseinandersetzung zwischen der "massiven Vergeltung" und den strategischen Vorstellungen der Generäle Taylor, Ridgway und Gavin waren, hätten eine bewußte Taktik des "alles oder nichts" entwickelt: "Trotz aller Differenzen (zwischen den einzelnen Waffengattungen) wurde dennoch deutlich, daß die Militärs überhaupt keine Boden-

¹⁹⁴ Krippendorff, a.a.O., S.184

¹⁹⁵ Schlesinger, a.a.O., S.451f

¹⁹⁶ Interview mit Winthrop G. Brown

¹⁹⁷ Fall, a.a.O., S.214

¹⁹⁸ Interview mit Maxwell D. Taylor

¹⁹⁹ Washington Post, 5.1.1961

truppen in Laos wollten, außer wenn sie mindestens 140 000 Mann mit taktischen Kernwaffen schicken konnten. Jetzt entwickelte das Pentagon eine Auffassung, die zu seiner Standardhaltung gegenüber Südostasien werden sollte: hartnäckiger Widerstand gegen begrenzte Intervention, außer unter der unannehmbaren Bedingung, daß der Präsident im Voraus seine Zustimmung für jeden Schritt gab, den sie in der Folge für notwendig hielten..."²⁰⁰

Das bedeutet nicht, daß die Haltung der Militärs einheitlich war. Gegen Ende April 1961 beispielsweise forderte Kennedy von allen Mitgliedern der Joint Chiefs of Staff sowie den Staatssekretären für die Waffengattungen Memoranda zu ihrer Haltung in der Laosfrage: "Angeblich erhielt der Präsident sieben verschiedene Memoranden..."²⁰¹ Der Marine-Vertreter bei den Joint Chiefs, Admiral Arleigh Burke, sprach sich mehrfach gegen jedes Nachgeben vor dem Kommunismus aus, auch in Laos,²⁰² und bei einem Routinetreffen der wichtigsten Militärberater aus den SEATO-Staaten in Bangkok vom 3. bis 6. Oktober 1961 erklärte der Oberkommandierende der amerikanischen Streitkräfte im Pazifik, Admiral Harry S. Felt, daß im Falle eines Scheiterns der Laoskonferenz die USA und die SEATO immer bereit seien, Laos zu Hilfe zu eilen.²⁰³ Die New York Times spricht gar von einer Auflehnung der neugegründeten Military Assistance Advisory Group in Laos gegen Botschafter Brown, die gegen dessen Willen und gegen das Verbot für die MAAG, politisch tätig zu sein,²⁰⁴ Boun Oum und Nosavan in ihrem Widerstand gegen eine neutralistische laotische Koalitionsregierung unterstützten.²⁰⁵

200 Schlesinger, a.a.O., S.295f

201 ebd.

202 siehe hierzu etwa Kennedys Pressekonferenzen vom 24.1. und vom 14.2.1962; Chase/Lerman, a.a.O., S.160, 186.

203 New York Times, 6.10.1961

204 Siehe hierzu Kennedys Rundschreiben an seine Botschafter zur Stärkung ihrer Verantwortlichkeit vom 29.5.1961; Department of State Bulletin, 11.12.1961, S.993f.

205 New York Times, 29.11.1961

Eine Schlüsselrolle, eine ihrer größeren Rollen in der amerikanischen Außenpolitik überhaupt, spielte die CIA. Laos steht ebenbürtig neben anderen Aktionen des Geheimdienstes im Ausland wie dem Staatsstreich in Guatemala von 1954, der Unterstützung einer großen Gruppe versprengter Kuomintang-Soldaten in Burma, Nord-Thailand und Nordlaos, den U-2-Flügen über der Sowjetunion und der Schweinebucht.

Für die CIA war Phoumi Nosavan "unser Junge",²⁰⁶ der die gegensätzlichen politischen Richtungen "polarisieren"²⁰⁷ und dadurch die zersplitterten Antikommunisten einigen sollte. Aus dem Bürgerkrieg mit drei Parteien sollte eine Konfrontation zwischen Kommunisten und Antikommunisten werden, aber die dritte Gruppe, die Neutralisten, schloß sich dem Pathet Laos an und nicht, wie erwartet, den Kräften um Phoumi Nosavan.

Wie fast immer²⁰⁸ bestand auch im Falle Laos kaum die Möglichkeit, die Aktivitäten der CIA wirksam zu kontrollieren. Boun Oum und Phoumi Nosavan konnten dem Druck aus Washington in Richtung auf eine Koalitionsregierung nur widerstehen, weil sie von anderer Seite Unterstützung fanden: Phoumis Verbindungsman zu CIA Jack Hazey konnte, "klar implizierend, daß er höheren, geheimen Anweisungen gehorchte",²⁰⁹ Vorwürfe, er arbeite gegen die offizielle amerikanische Laospolitik an, ignorieren. Botschafter Brown bestritt in seinem Gespräch mit mir zwar, daß ihn die CIA überspielt habe, aber er gab zu: "Ich weiß, daß man in Vientiane allgemein annahm, daß die CIA unabhängig von der Botschaft operierte. Ich weiß - ich bin sicher, General Phoumi glaubte, daß er vom Verteidigungsministerium und der CIA unterstützt würde, was immer geschah, was immer das Außenministerium und der Botschafter dachten."²¹⁰

206 Time, 17.3.1961; The White Elephant, S.24

207 ebd.

208 Siehe oben Teil II, Kpt.A, Abschnitt 1 ad, S.40-48, und Abschnitt 2 a, besonders S.89ff.

209 Wise/Ross, a.a.O., S.149.

210 Interview mit Winthrop G. Brown

Aber Brown war "ziemlich überzeugt", daß sie nichts ausführten, "was der Botschafter nicht wußte".²¹¹

Daß Phoumi nicht einmal durch die Zurückhaltung der amerikanischen Finanzhilfe im Januar und Februar 1962 zum Einlenken bewogen werden konnte, zeigt, daß er von anderer Seite Geld erhalten haben muß. Die Londoner Times vermutet, daß die finanziellen Repressionen gegen Phoumi von der CIA aus ihren Mitteln ausgeglichen wurden, was jedoch vom amerikanischen Außenministerium sofort dementiert wurde.²¹² Die Verstärkung der Regierungstruppen in Nam Tha auf dem Luftwege schließlich überstiegen weit die Kapazität der laotischen Luftwaffe, die nur über eine Handvoll bewaffneter Übungsflugzeuge und einige Hubschrauber verfügte, mit denen aber nicht innerhalb kurzer Zeit mehrere tausend Soldaten mit schwerem Material eingeflogen werden konnten.²¹³

Ende Mai schrieb die Londoner Times, daß Washington sogar von anderen Botschaften in der laotischen Hauptstadt Vientiane Informationen über selbstständige Aktionen der CIA erhalten habe. Phoumi "war offensichtlich ganz freimütig und ließ wissen, daß er die amerikanische Botschaft und die Militärberatergruppe mißachten könne, weil er mit anderen amerikanischen Stellen in Verbindung stehe".²¹⁴

Wie schwierig die Kontrolle der CIA durch den Präsidenten ist, habe ich in Abschnitt 1 des Kapitels A in Teil II dieser Arbeit dargestellt. In "Congress and the Nation" wird nach einer Beschreibung der verschiedenen Bemühungen zur Kontrolle des Geheimdienstes festgestellt: "... wirksame Kontrolle über die CIA blieb in den Händen zweier Männer - des Direktors (der CIA) und des Präsidenten."²¹⁵ Dies mag

²¹¹ ebd.

²¹² The Times, 24. und 25. 5.1962

²¹³ Fall, a.a.O., S.117, 128.

²¹⁴ The Times, 31.5.1962

²¹⁵ Schroth, Congress and the Nation, a.a.O., S.309

andeuten, wie unabhängig die CIA in Laos arbeiten konnte - unabhängig von den Diplomaten und den Militärs, und wahrscheinlich unabhängig von einem Präsidenten, in dem die CIA nach der Schweinebucht einen Gegner sehen mußte, den er zu überwachen sich allein zutraute.²¹⁶

b. Die Legislative und die Öffentlichkeit

Präsident Kennedy schätzte die Qualität der öffentlichen Meinung nicht sehr hoch ein, hielt sie aber für unentbehrlich, wenn er Erfolg in der Politik haben wollte.²¹⁷ Theodore Sorensen nannte sie einmal "irrig, unbeständig, willkürlich und unvernünftig",²¹⁸ und sprach ihr einen "angeborenen Widerstand gegen die Erneuerung"²¹⁹ zu. Weil die öffentliche Meinung so unzuverlässig und gleichzeitig so notwendig sei, müsse man sie formen. "Aber eine öffentliche Meinung hervorzurufen ist eine heikle Aufgabe",²²⁰ und sie war noch nicht gelöst, als Präsident Kennedy ins Weiße Haus einzog.

Deshalb hatte er weder in der Öffentlichkeit noch im Kongreß einen leichten Stand. U.S. News & World Report befürchtete: "Es sieht aus, als falle noch ein Land den Kommunisten zu",²²¹ und Business Week prophezeite: "Die Vereinigten Staaten gehen ein großes Risiko ein, weil sie über Laos zu verhandeln suchen."²²² Der sowjetische Ministerpräsident Chruschtschow wurde als der Sieger von Laos bezeichnet,²²³ und die vergleichsweise liberale "New Republic" beschrieb, wohin die

²¹⁶ Siehe oben S.48

²¹⁷ Siehe auch oben S.24, besonders Fußnote 88

²¹⁸ Sorensen, Decision Making in the White House, a.a.O., S.45

²¹⁹ ebd.

²²⁰ ebd., S.46

²²¹ U.S. News & World Report, 27.3.1961

²²² Business Week, 1.4.1961

²²³ U.S. News & World Report, 3.4.1961

Vereinigten Staaten in Laos gegangen waren: "zwei Schritte zurück".²²⁴

Zwar gab es auch positive Stimmen. Die New York Herald Tribune meldete: "... die Regierung Kennedy ist entschlossen, Laos neutral und souverän zu erhalten",²²⁵ und Senator Fulbright sprach sich gegen den Einsatz amerikanischer Truppen in jenem Land aus.²²⁶ Oppositionspolitiker wie Eisenhower und Nixon lobten Kennedys Politik, aber nur, solange nicht feststand, daß ein neutrales Laos Ziel der neuen Regierung sei,²²⁷ aber die New York Times, der Bernard Fall "eine ziemlich bedauerliche Tendenz in den Leitartikeln zum Schießen aus der Hüfte"²²⁸ bescheinigt, meinte im Herbst 1962: "Niemand ist hier optimistisch, daß die offizielle Neutralisierung von Laos kommunistische Unternehmungen gegen Südvietnam von laotischen Basen aus ... beendet."²²⁹

Auch die Mitglieder des Kongresses hielten mit ihrer Meinung nicht hinter dem Berg. Bei einem Essen zu Ehren des britischen Premierministers Harold McMillan Anfang April 1961 sprach sich der republikanische Senator Everett Dirksen gegen die Bildung einer neutralistischen Koalitionsregierung in Laos aus, worüber Kennedy und sein Gast zuvor eine Einigung erzielt hatten.²³⁰ Im Mai 1961 ward der Vorsitzende der Republikanischen Partei Morton der Regierung vor, sie verschwende in Laos ihre Zeit mit der Suche nach Gesprächen über eine friedliche Lösung, während die Kommunisten immer weiter vorrückten,²³¹ und wieder Everett Dirksen forderte Kennedy auf, sich an Eisenhower ein Vorbild zu nehmen und "anstatt unsere Energien an Pläne für Verhandlungen zu verschwenden, unsere Mittel kraftvollen Bewegungen zunutze machen, die der Kreml verstehen wird."²³²

224 New Republic, 12.6.1961

225 New York Herald Tribune

226 New York Times, 1.5.1961

227 Siehe etwa New York Herald Tribune, 24.3.1961

228 Fall, a.a.O., S.223

229 New York Times, 11.10.1962

230 New York Herald Tribune, 7.4.1961

231 New York Times, 11.5.1961

232 ebd., 8.6.1961

Auch Kennedys Rivale um die Präsidentschaft, Richard Nixon, befand sich unter den Kritikern der Laospolitik.²³³ Ende Juli 1961 sagte er einen "roten Sieg in Laos"²³⁴ voraus, wenn das amerikanische Verhalten sich nicht wesentlich ändere, das bislang durch "Verwirrung, Entscheidungslosigkeit und Schwäche"²³⁵ gekennzeichnet gewesen sei. Eisenhower, der im März 1961 behauptet hatte, er habe sich nie einem wirklich neutralen Laos widersetzen wollen,²³⁶ erklärte im September des selben Jahres bei einem Essen für Senator Dirksen, er sei "äußerst bekümmert, ... beunruhigt ... und besorgt" über die "Entscheidungslosigkeit und Unsicherheit"²³⁷ der Laospolitik seines Nachfolgers.

Zu Aktionen des Kongresses im Zusammenhang mit Laos ist es allerdings nicht gekommen, höchstens auf dem Umweg über die Auslandshilfe. Die verschiedenen Truppenbewegungen wegen Laos konnten ohne Zustimmung des Kongresses durchgeführt werden, und das Ergebnis der Genfer Konferenz vom 23. Juli 1962 war deshalb nicht von der Zustimmung des Senats abhängig, weil es nicht in den Vereinigten Staaten selbst Gesetzeskraft erlangen mußte.

233 New York Times, 27.6.1961

234 New York Herald Tribune, 25.7.1961

235 ebd.

236 ebd., 27.3.1961

237 ebd., 18.9.1961

C EINE ZWISCHENBILANZ

Kennedys schwierigstes Problem in seiner Laospolitik war nicht das Treffen einer Entscheidung, die Auswahl zwischen verschiedenen möglichen Optionen. Die Schwierigkeit bestand darin, die bereits gefällte Entscheidung durch einen widerstrebenden Regierungsapparat und gegen eine noch weitgehend im Sinne der von John Forster Dulles und J. Graham Parsons²³⁸ geführte Politik indoktrinierten öffentlichen Meinung in die Tat umsetzen zu lassen. Daß dieses Entscheiden ohne Mitwirken des Regierungsapparates, besonders aber des Außenministeriums, nicht untypisch für die Kennedy-Ära war, habe ich bereits dargestellt.²³⁹

Der Beraterkreis Kennedys in Bezug auf die Frage der militärischen Intervention war offenbar nicht besonders groß; der Präsident stützte sich besonders auf den Nationalen Sicherheitsrat, der in elf Tagen Ende April fünf Mal zusammentrat.²⁴⁰ Neben den ordentlichen Mitgliedern²⁴¹ nahmen an den Sitzungen Walt Rostow als Leiter einer Arbeitsgruppe über Laos, Theodore Sorensen, McGeorge Bundy und Robert F. Kennedy teil, teilweise auch Averell Harriman, der jedoch meistens unterwegs war.²⁴²

In diesen Sitzungen dürfte Kennedy von den Militärs eher gegen eine militärische Intervention eingestimmt worden sein, weil diese nur im Falle einer unbegrenzten Intervention mit einer großen Zahl von Truppen und taktischen Atomwaffen Erfolgsaussichten einräumten. Nicht nur aus außenpolitischen Gründen²⁴³ konnte ein solcher Schritt nicht

238 New York Times, 19.1.1961

239 Siehe oben S.69ff, 268f.

240 New York Herald Tribune, 3.5.1961

241 Siehe oben S.34

242 Schlesinger, a.a.O., S.295f; Sorensen, Kennedy, S.617.

243 Das Dogma, Kernwaffen nicht als erstes Land anzuwenden, spielte in der damaligen Außenpolitik und besonders in den von Kennedy neu forcierten internationalen Abrüstungsbewegungen eine wichtige Rolle.

ernsthaft erwogen werden; Verteidigungsminister McNamara dürfte dem Präsidenten schon deshalb abgeraten haben, weil damit die strategische Reserve der Vereinigten Staaten in gefährlichem Ausmaß verdünnt worden wäre.²⁴⁴

Die Haltung von Außenminister Rusk ist nicht ganz klar.²⁴⁵ Aber vielleicht ist die sichtbare Enttäuschung des Außenministers über den Ausgang der SEATO-Ratstagung von Ende März 1961²⁴⁶ ein Indiz dafür, daß er ein militärisches Engagement zumindest als Zeichen westlicher Entschlossenheit gern gesehen hätte. Rusk hat auch Vietnam als vorwiegend militärische Krise betrachtet, und 1950 war er einer der ersten Beamten des State Department, die nicht nur für ein militärisches Eingreifen der Vereinigten Staaten in Korea waren, sondern auch gleich die erste Schritte dazu unternahm.²⁴⁷

W. Averell Harriman und Walt W. Rostow setzten sich für eine begrenzte militärische Intervention in Laos ein, die sich vorwiegend auf die Städte am Mekong beschränken sollte. Beide waren wichtige Persönlichkeiten bei den Entscheidungsprozessen der Regierung Kennedy in Südostasien, und Harriman wird etwa von Arthur Schlesinger, aber auch von Wintrop G. Brown und William H. Sullivan, als eine Hauptfigur in der amerikanischen Laospolitik der frühen sechziger Jahre herausgestellt. Harriman war immerhin einer der außenpolitischen Berater Kennedys in seinem Wahlkampf um die Präsidentschaft,²⁴⁸ und er hatte soviel Einfluß, daß er die Versetzung des CIA-Verbindungsmannes zu Phoumi Nosavan, Jack Hazey, durchsetzen konnte.²⁴⁹

244 Siehe etwa Kaufmann, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964, S.34, 43, 76f.

245 Klagen über die Abneigung Rusks zu klaren Meinungsäusserungen selbst in Beratungen im kleinen Kreis siehe etwa Schlesinger, a.a.O., S.283-388.

246 Siehe oben S.279f.

247 Tanzer, Lester (Hsg): Die Männer um Kennedy. Stuttgart, 1963, S.173f.

248 Siehe oben S. 270

249 Wise/Ross, a.a.O., S.153

Walt Rostow war dem Präsidenten vor allem als Fachmann für Wirtschaftsfragen in Entwicklungsländern bekannt,²⁵⁰ aber er galt auch als Spezialist für die Bekämpfung von Guerrillakriegen, die durch die Schaffung "wirklich unabhängiger Nationen"²⁵¹ und der Herbeiführung des "Take-off", also der Heranführung der städtischen Bevölkerung an den Standard der Menschen in Industriestaaten, erfolgen müsse.

Ein Laos mit einer neutralistischen Koalitionsregierung unter Beteiligung der Kommunisten dürfte Rostow wohl kaum als "wirklich unabhängig angesehen haben, denn für ihn bedeutete die kommunistische Beteiligung an einer Regierung ein Erfolg für den Gegner.²⁵² Deshalb war er für den Einsatz amerikanischer Streitkräfte, um diese Form der kommunistischen Aggression so teuer als möglich zu machen und die Kommunisten nach Möglichkeit von ihrem Vorhaben abzubringen.²⁵³

Robert Kennedy war zur Zeit der Laos-Entscheidungen vorwiegend mit innenpolitischen Fragen, vor allem mit den Bürgerrechten, beschäftigt, und McGeorge Bundy schälte sich erst relativ spät als eine der außenpolitischen Schlüsselfiguren heraus. In den ersten Monaten der Regierung Kennedy bildete die Reorganisation des Nationalen Sicherheitsrates seine Hauptaufgabe.²⁵⁴

Gegen eine militärische Intervention in Laos war Kennedys Militärberater Taylor. Er war der Meinung, "daß irgendeine politische Formel, selbst wenn sie unattraktiv aussehen mochte, angestrebt werden mußte".²⁵⁵ Auch J. William Ful-

²⁵⁰ Von Rostow stammt die "Take-off"-Theorie, dergemäß ein Entwicklungsland nur dann Anschluß an die Industriestaaten finden kann, wenn sich seine städtische Bevölkerung zu einer Industriebevölkerung entwickelt. Die Verhältnisse auf dem Lande seien dabei von sekundärer Bedeutung.

²⁵¹ Rostow, Walt W.: View From the Seventh Floor. New York (1964), S.114.

²⁵² Ebd., S.116

²⁵³ Ebd., S.35

²⁵⁴ Schlesinger, a.a.O., S.179

²⁵⁵ Interview mit Maxwell D. Taylor

bright, der mit Kennedy schon im Kongreß eng verbunden²⁵⁶ und im Präsidentschaftswahlkampf einer seiner außenpolitischen Berater gewesen war, später sogar als Außenminister in Betracht gezogen wurde,²⁵⁷ riet dem Präsidenten von einer militärischen Intervention ab - aus Gründen des "Geländes und der Umstände".²⁵⁸

Kennedy stand also einer Öffentlichkeit gegenüber, die eine "feste Haltung" von ihm erwartete und darin von wichtigen Beratern unterstützt wurde, und auf der anderen Seite den durch die Schweinebucht verunsicherten Militärs, die sich nicht zu einer klaren Empfehlung für oder gegen eine bestimmte Aktivität durchringen konnten. Die Gegner einer militärischen Intervention befanden sich in der Minderzahl, aber mit Maxwell D. Taylor, wahrscheinlich Verteidigungsminister McNamara und William Fulbright gehörten zu ihnen drei der einflußreichsten Politiker in der Kennedy-Ära.

Behindert wurde die Ausführung seiner Entscheidungen, selbst die der Grundsatzentscheidungen, ein neutrales Laos hinzunehmen, besonders von der mittleren Ebene des Regierungsapparates sowohl in Washington als auch besonders in Laos selbst. Als Präsident war es Kennedy kaum möglich, in direkte Kommunikation mit den betreffenden Entscheidungsträgern einzutreten. Nicht nur wäre er physisch überfordert gewesen; auch das Bestehen der Bürokratie auf dem Dienstweg, das Kennedy so oft beklagte, und das doch zum Wesen der Bürokratie gehörte, setzte diesem Streben hohe Schranken. Warum der persönliche Stab Kennedys diese Aufgabe ebenfalls nicht befriedigend bewältigen konnte, habe ich bereits in Abschnitt 1b des Kapitels A in Teil II dargestellt.²⁵⁹

256 Siehe oben S.20

257 Schlesinger, a.a.O., S.125f

258 Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy, S.103; New York Herald Tribune, 1.5.1961. Wichtigster Umstand war für Fulbright offenbar die geringe Kampfkraft der laotischen Truppen, denn er billigte die Entsendung von US-Truppen nach Thailand und Südvietnam, weil diese Staaten verteidigungswilliger seien. New York Herald Tribune, 7.5.1961.

259 Siehe besonders S.68-71

Daß Kennedys Vorstellung schließlich doch durchdringen konnte, ist zum größten Teil auf die hohe Priorität zurückzuführen, welche die Laosfrage in ihren entscheidenden Monaten in Washington gehabt hat. Laos war genügend wichtig, um dem Präsidenten zu wirklicher Entscheidung vorgelegt zu werden, und Kennedy konnte gemäß seines Regierungsstils, wesentliche Fragen aufmerksam zu verfolgen, bereits auf verhältnismäßig niedriger Ebene in den Entscheidungsprozeß einsteigen und damit die für die betreffende Frage relevanten Informationen relativ ungefiltert selbst verarbeiten.

VI DIE ENTSCHEIDUNG ZU VERSTÄRKTER HILFE FÜR VIETNAM

In einer Rede isolierte William P. Bundy zehn Hauptentscheidungen, die der amerikanischen Vietnam-Politik von 1945 bis 1957 ihr Gesicht gegeben haben.¹ Kennedy, meint Bundy, habe im Frühjahr 1961 die siebente dieser Hauptentscheidungen gefällt, nämlich das **t i e f e E n g a g e m e n t f o r t z u s e t z e n**, das die Regierung Eisenhower in Vietnam eingegangen sei.²

Obwohl Kennedys Indochinaaufenthalt von 1951 dem Gebiet Vietnams gegolten hatte, lag das Land am Rande seines Gesichtskreises, als er ins Weiße Haus einzog. Während der Informationsgespräche mit Eisenhower war Vietnam nie erwähnt worden,³ und Schlesinger berichtet: "Vietnam war von ziemlich niedriger Priorität... bis zum Frühjahr 1963..."⁴, obwohl ein erster Bericht von Brigadegeneral Lansdale über das Land den Präsidenten zu dem Ausspruch veranlaßt haben soll: "Das ist bisher das Schlimmste."⁵ Die Lage in dem Land schien der neuen Regierung jedenfalls wesentlich aussichtsreicher und weniger bedrohlich zu sein als im Nachbarland Laos.⁶

Daneben litt der Entscheidungsprozeß der amerikanischen Regierung mindestens ein Jahr lang unter einem gravierenden Mangel an Informationen. Maxwell D. Taylor beschreibt diesen Zustand sehr deutlich: "... wir wußten nichts über die Dinge, über eine enorme Menge von Dingen, über grundlegende Tatsachen, die Zustände in den Provinzen, die Haltung der Bevölkerung - Dinge wie diese wußten wir nicht."⁷

1 Bundy, William P.: The Path to Vietnam. Department of State Publication 8295.

2 ebd., S.6

3 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.280.

4 Interview mit Arthur M. Schlesinger

5 Schlesinger, a.a.O., S.280

6 Interview mit William H. Sullivan

7 Interview mit Maxwell D. Taylor

Als er mit Rostow Ende 1961 Südvietnam besuchte, "entdeckte ich, daß die meisten Nachrichten ... über das, was innerhalb Vietnams vor sich ging, sehr, sehr unzuverlässig waren. Und wir mußten große Anstrengungen auf uns nehmen, um gerade die grundlegenden Tatsachen zu bekommen; nicht die Geheimnisse, die Spione sammeln, sonder die Nachrichten, die Wissenschaftler sammeln."⁸

Vielleicht lag das daran, daß die Entwicklung Südvietnams, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, in den Jahren vor 1960 einen bemerkenswert günstigen und von niemanden erwarteten Verlauf genommen zu haben schien.⁹ Gemessen an Laos war das Land verkehrsmäßig ausreiehens erschlossen; durch Vietnam führt eine von vier wichtigen Fernstraßen, die die südostasiatische Halbinsel von Norden nach Süden durchziehen. Es gab betriebsame Städte mit großen Einwohnerzahlen, und der Süden des Landes wies eine intensive Landwirtschaft auf. Südvietnam, vom industrialisierten Norden abgeschlossen, zeigte erste Ansätze zur Heranbildung eigener Fertigungsanlagen, und zwischen 1955 und 1960 hatte sich die Zahl der Schüler und Studenten verdoppelt.

Die militärische Lage sah besser aus als im Nachbarland Laos. Die 150 000 Mann der Regierungsarmee waren zwar konventionell, aber selbst nach amerikanischen Maßstäben nicht schlecht ausgebildet und ausgerüstet. Der Vietcong hatte zwar weite Landstriche unter Kontrolle, aber er operierte in der Regel nachts, was zu zeigen schien, daß er die Armee Südvietnams als durchaus ebenbürtigen Gegner fürchte. Die Taktik der Südvietnamesen war im Wesentlichen von den Franzosen übernommen worden, und die amerikanischen Berater,

8 ebd.

9 Siehe hierzu etwa die Rede des ehemaligen US-Botschafters in Saigon, Frederic E. Nolting, vom 2.4.1968; Anhang II. Eine Bewertung dieser Angaben siehe aber auch Gettleman, Marvin E. (Hsg.): Vietnam. Greenwich, 1967, S.264, Fußnote 2. Zur Bewertung von Vietnam-Statistiken siehe auch Schlesinger, Arthur, M.: Das bittere Erbe. Frankfurt u.a., 1968, S.28, erste Fußnote, und S.74ff.

die nach dem Abzug der ehemaligen Kolonialherren die Ausbildung der Truppen übernommen hatten, änderten daran nichts.¹⁰

Eine Million Flüchtlinge aus Nordvietnam und ein mißglückter Bauernaufstand gegen die dortigen Machthaber ließen vermuten, daß Südvietnam eine durchaus attraktive Alternative zum kommunistischen Norden sei. Ngo Dinh Diem bildete mit seiner autokratischen Herrschaft keine Ausnahme in der vietnamesischen Geschichte, sein Nationalismus war überzeugend und sicherte ihm die Anerkennung weiterer Kreise der Bevölkerung.¹¹ Autoritäre Regime gelten in Zeiten nationaler Gefahr, wie sie für Saigon der Vietcong darstellte, als die diesem Zustand adäquate Regierung; auch die amerikanische Geschichte kennt die Übertragung weitgehender Vollmachten an die Exekutive, wenn die Lage sie zu fordern scheint.¹² Deshalb bestand für Washington lange kein Grund, Diem nachdrücklich zu sozialen Reformen und politischer Liberalisierung aufzufordern, und Diem wiederum sah keinen Grund, amerikanischen Forderungen dieser Art nachzukommen, wußte er doch, daß Washington für ihn keine Alternative sah.¹³

10 Siehe etwa die Interviews mit Edmund A. Gullion, Maxwell D. Taylor und William H. Sullivan.

11 Siehe etwa Mecklin, John: Mission in Tourment. Garden City, 1965, S.30f; Gettleman, a.a.O., S.231f; Lacouture, Jean: Ho Tschü Minh. Frankfurt, 1968, S.279.

12 Ich erinnere auch daran, daß Präsident Roosevelt während der Konsolidierung nach der amerikanischen Wirtschaftskrise und im Zweiten Weltkrieg mit Notstandsinstitutionen regieren konnte. Ferner kann der Präsident den Notstand ausrufen, was Truman am 16. Dezember 1950 anlässlich der Koreakrise getan hat. Der Notstand war übrigens im Januar 1970 noch nicht aufgehoben. Die Erklärung des Notstandes "überträgt keine neue Befugnis oder Macht auf den Präsidenten. Weil sie jedoch noch immer in Kraft ist, wird sie manchmal als der Anlaß ... für Aktionen des Präsidenten zitiert." Präsident Kennedy habe beispielsweise mit dem Notstand Maßnahmen in Bezug auf Gold-Transaktionen begründet. Siehe U.S Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Peace and Security in Southeast Asia and Other Areas. Washington, Januar 1970, S.72ff.

13 Gettleman, a.a.O., S.224

Obwohl "eine Sache jetzt ebenso wahr ist wie sie damals war, und das ist: Der Feind betrachtete dies als eine Einheit, Laos, Kambodscha und Vietnam. Ho Tschì Minh erkannte niemals die Assoziierten Staaten von Indochina an",¹⁴ war die Trennung in Washington zwischen der amerikanischen Politik in Laos und der Politik in Vietnam doch bemerkenswert tief. Botschafter Brown in Vientiane wußte nichts über Vietnam. "Ich habe mich nie besonders damit befaßt. Ich verließ nie das Gebiet von Laos außer am Ende."¹⁵ Und an anderen Stellen sagte er: "Ich weiß darüber (über Vietnam) überhaupt nichts... Ich bin nie aufgefordert worden, mich mit Vietnam zu befassen."¹⁶ Es gab keine Arbeitsgruppe, die sich mit beiden Staaten gleichzeitig oder mit dem ganzen Gebiet befaßte, obwohl diese Trennung natürlich nicht so vollständig gewesen wäre, daß wesentliche oder dramatische Ereignisse im Nachbarland keinen Eingang in die Überlegungen der planenden Arbeitsgruppen oder der entscheidenden Regierungsmitglieder gefunden hätten.¹⁷

Ein Grund für diese Trennung der amerikanischen Haltungen gegenüber Laos und Vietnam war ohne Zweifel die bewußte Entscheidung Dean Rusk's, das Problem Vietnam als militärisches zu betrachten und seine Lösung deshalb den Militärs zu überlassen.¹⁸ Betrachtet man die Zusammensetzung der verschiedenen Missionen, die nach Vietnam geschickt wurden, ist klar erkennbar, daß die Übertragung der vietnamesischen Angelegenheiten auf das Pentagon und das Weiße Haus schon sehr bald vollzogen war, während in Bezug auf Laos vor-

14 Interview mit Edmund A. Gullion

15 Interview mit Winthrop G. Brown

16 ebd.

17 Ich erinnere an den "Laos-Annex" der Arbeitsgruppe von Vize-Verteidigungsminister Gilpatric über Vietnam vom 28.4.1961. Siehe Sheehan, Neil, u.a. (Hsg): The Pentagon Papers. Toronto u.a., 1971, S.89.

18 Als Beispiel mag die mögliche Unterstellung von Truppen der einzelnen Staaten (National Guards) unter die Befehlsgewalt des Präsidenten gelten. Siehe Artikel II, Absatz 2 der amerikanischen Verfassung. Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.480.

riesend Leute aus dem State Department federführend waren - Harriman und Sullivan etwa, und auch Rusk selbst, der sich sowohl vor der SEATO als auch in Genf, und nicht zuletzt in bilateralen Interaktionen mit den Sowjets stark für Laos engagiert hatte.¹⁹ Die weittragendsten Empfehlungen für Vietnam etwa legte eine Gruppe vor, der kein einziger Diplomat von Rang angehörte: Ihr Vorsitzender war General Taylor, dessen Stellvertreter Walt Rostow aus dem Weißen Haus.²⁰ Verteidigungsminister McNamara war während der Kennedy-Ära mehrere Male in Vietnam,²¹ niemals aber Außenminister Rusk. Die Vietnam-Gespräche meistens auf Hawaii wurden von den Militärs zahlenmäßig dominiert; stets war McNamara, nur selten Rusk dabei. Der einzige diplomatische Vertreter war in der Regel der amerikanische Botschafter in Saigon. Ihm saßen der Kommandeur der amerikanischen Pazifiktruppen, Admiral Felt, MAAG-Chef Harkins, meistens Mitglieder der Vereinigten Generalstäbe und fast immer General Taylor gegenüber. Daß Vietnam also vorwiegend aus militärischen Gesichtspunkten heraus betrachtet wurde, haben Rusk und auch Kennedy gewollt,²² und man sollte dies den Militärs nicht vorwerfen, denn als Fachleute für militärische Angelegenheiten sind sie dazu gehalten und ausgebildet.

19 Rusk's Engagement für eine Lösung der Laosfrage war so stark, daß er - wie später allerdings immer häufiger - seinen eigenen Artikel vergaß, den er 1960 in Foreign Affairs veröffentlicht hatte, und in dem er die Abhaltung von Gipfelkonferenzen zur Lösung außenpolitischer Fragen für sinnlos erklärte. Siehe Rusk, Dean: Der Präsident und die Außenpolitik. Vom Gestern zum Morgen, Bd. 6, München, 1961

20 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, a.a.O., S.479f

21 Vom 9.-11.5.1962 mit dem damaligen JCS-Vorsitzenden Lemnitzer, und vom 24.-29.9.1963 mit General Taylor, damals ebenfalls Vorsitzender der JCS.

22 In einer Pressekonferenz am 7.3.1962 erklärte Präsident Kennedy: "Ich bin nicht vertraut damit (mit der Lage in Südvietnam und den Plänen der USA), und es ist ..., glaube ich, eine Sache des Verteidigungsministeriums, aber es ist nicht zu mir gekommen." (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.199)

Wie wenig Aufmerksamkeit Vietnam zumindest in der ersten Hälfte von Kennedys Amtszeit geschenkt wurde,²³ läßt sich schon aus einem Vergleich der Pressekonferenzen ersehen, die Kennedy als Präsident gegeben hat. Elf von neunzehn Pressekonferenzen in seinem ersten Regierungsjahr hatten Fragen über Indochina zum Inhalt. Während sich die Beschäftigung mit Laos vorwiegend auf die Zeit bis April 1961 beschränkte, in diesen Abschnitt fallen sechs der acht Pressekonferenzen, auf denen über Laos gesprochen wurde, verteilen sich die über Vietnam ungefähr gleichmäßig über das ganze Jahr: Bis April 1961 wurde zwei Mal, den Rest des Jahres fünf Mal über Vietnam gesprochen. Vier Mal wurde das Land im Zusammenhang mit der Entsendung von Vizepräsident Johnson und General Taylor beziehungsweise der Rückkehr dieser Gruppen erwähnt.²⁴

Zwar klafft die Zahl der Pressekonferenzen, auf denen beide Länder erwähnt worden sind, nicht außerordentlich stark auseinander, aber eine qualitative Analyse der Pressekonferenzen ergibt, daß das Laosproblem sehr viel konzentrierter behandelt wurde als die Lage in Vietnam. Es ist eine Periode zu unterscheiden, in der die Folgeprobleme einer Neutralisierung von Laos erörtert wurden, von der sich Abschnitte abheben, in denen dieses Problem als weitgehend erledigt galt.

Vietnam dagegen beherrscht 1961 keine einzige Pressekonferenz, war eine Frage unter vielen anderen. Die Antworten Kennedys auf Fragen dieses Themas zeigten auch die Unsicherheit der Regierung über den einzuschlagenden Kurs: Meist war die Rede von der Notwendigkeit der Faktensamm-

23 Siehe hierzu auch die Interviews mit Maxwell D. Taylor und Arthur M. Schlesinger, sowie Schlesinger, Das bittere Erbe, a.a.O., S.35

24 Kennedys Pressekonferenzen sind zusammengefaßt in Chase, Harold W., und Allen H. Lerman: Kennedy and the Press. New York, 1965.

lung, der Abklärung der Lage, die von einer endgültigen Entscheidung abgeschlossen sein müsse.²⁵

Südvietnam gehörte auch nicht zu den Krisenherden der Welt, die eine große oder gar mehrere eigene Arbeitsgruppen hatten und zeitweilig tägliche Berichterstattung beim Präsidenten erforderten.²⁶ Dazu schien es in Vietnam zu gut auszusehen, dazu waren zu viele andere Krisen vorhanden, deren Rauch das vietnamesische Feuer vor den Augen des Präsidenten verbarg.²⁷

Nach drei dicht aufeinanderfolgenden außenpolitischen Niederlagen der USA in Kuba, in Laos und Berlin ist es denkbar, daß Präsident Kennedy in Vietnam einen Ort sah, wo er den Verbündeten die Stärke und Entschlossenheit der USA zeigen wollte. "Nachdem die Vereinigten Staaten in Laos zurückgewichen waren, mochte es schwer sein, die Russen davon zu überzeugen, daß wir irgendwo fest bleiben wollten, wenn wir dann Vietnam aufgaben."²⁸ Es ist auch klar, daß die Verstärkung der amerikanischen Truppen in Südvietnam nur mit Billigung des Präsidenten erfolgen konnte, aber obwohl Maxwell Taylor erklärte, Kennedy habe gebilligt, daß die amerikanischen Berater in die Kämpfe verwickelt wurden, "weil es im Interesse unserer Truppen war",²⁹ ist nicht erwiesen, ob der Präsident die militärische Intervention wollte. Die Pentagon-Studie erwähnt wohl das richtige Motiv, wenn sie meint, Kennedy habe "nur begrenzte Mittel" benutzen wollen, "um exzessive Ziele zu erreichen".³⁰

25 Ein besonders eklatantes Beispiel ist Kennedys Pressekonferenz vom 7.3.1962, in der er sich weigerte, einen Überblick über die Lage in Südvietnam zu geben, weil sie sich ständig ändere und er, Kennedy, mit ihr nicht vertraut sei. Siehe Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1962 S.199.

26 Die einzige Vietnam-Arbeitsgruppe in der ganzen Regierung - über Laos gab es immerhin bis zu vier Gruppen - war zu Beginn der Kennedy-Administration vom Verteidigungsministerium übernommen worden, und erst im Oktober 1961 entschloß sich Rusk auf Druck der unteren Ränge im State Department, die Arbeitsgruppe wieder für sein Ministerium zu beanspruchen. (Hilsman, Roger: To Move a Nation. Garden City, 1967,

27 Die anderen großen Krisen der Kennedy-Ära siehe Teil III, Kpt.

28 Pentagon Papers, S. 87

29 Interview mit Maxwell D. Taylor

30 Pentagon Papers, S. 79

Die Pentagon-Papiere selbst zeigen, daß Vietnam kein dringliches Problem war und deshalb weder häufig noch kontinuierlich dem Präsidenten vorgetragen wurde.³¹ Daß militärische Stellen die Vietnamfrage den Diplomaten aus der Hand nehmen konnten, trug noch in starkem Maße dazu bei, daß das Militär ungebremst in die Eigenbewegung geraten konnte, die eine Eigenschaft nicht kontrollierter militärischer Einrichtungen ist.³² Aus zahllosen Bemerkungen vom Anfang seiner politischen Laufbahn an bis zu seinem Ende in Dallas geht hervor, daß Kennedy einen Einsatz amerikanischer Truppen in Vietnam, wie auch immer er gestaltet werde, zutiefst mißbilligte. Aber er, der nach dem Verzicht Rusk auf die Federführung in der Vietnampolitik die einzige Bremse der Militärs gewesen wäre, ließ sie tun, was ihr Beruf ist: eine verfahrenere Lage mit militärischen Mitteln zu lösen.

Dabei gab es mehrere Zeichen, die eine Behandlung Vietnams als wichtiges Problem von Anfang an gerechtfertigt hätten - "Nation" warnte in einem Artikel, über der Lösung der Laosfrage nicht das benachbarte Vietnam zu vergessen.³³ Rusk und Taylor zählten sie 1966 in einem Senatshearing auf: Im September 1960 rief der Dritte Parteitag der Kommunistischen Partei Nordvietnams zur Gründung einer Organisation auf, um die südvietnamesische Regierung stürzen zu können. Am 29. Januar 1961 gab Radia Hanoi das Programm der Nationalen Befreiungsfront bekannt, deren Kernpunkte der Sturz der Regierung Diem und die Übernahme der Macht in Saigon durch die politische Organisation des Vietcong waren.³⁴

³¹ ebd., S.87ff., 94, 96f.

³² Siehe hierzu Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 273, oder etwa Eisenhowers Warnung vor dem militärisch-industriellen Komplex und seinem übermäßigen Einfluß auf Wirtschaft und Politik. Department of State Bulletin, 6. 2.1961, S.178-182.

³³ Nation, 18.2.1961, Greatest Little Man in Asia.

³⁴ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, 1970, S.254, 259f, 262. Beides diente der amerikanischen Regierung zur Untermauerung ihrer Behauptung, daß es sich bei den Kämpfen in Südvietnam um eine Aggression aus dem Norden handle. Walt Rostow sagte in einer

Chruschtschow sagte am 6. Januar 1961: "Der bewaffnete Kampf des vietnamesischen Volkes oder der Krieg des algerischen Volkes dienen als jüngstes Beispiel solcher (Nationalen Befreiungs-) Kriege... Solche Kriege sind nicht nur zulässig, sondern unvermeidbar.... Die Kommunisten unterstützen entschlossen solche gerechten Kriege und marschieren in der Frontlinie von Völkern, die Befreiungskriege wagen."³⁵ General Giap nannte Südvietnam "das Modell der nationalen Befreiungsbewegung unserer Zeit",³⁶ und in dem vom 22. Parteitag der KPdSU angenommenen Programm vom Oktober 1961, in dem den Befreiungskriegen und ihrer Unterstützung durch alle sozialistischen Staaten ein langer Abschnitt gewidmet ist, heißt es beispielsweise: "Die KPdSU betrachtet es als ihre internationalistische Pflicht, den Völkern zu helfen, die sich entschlossen haben, ihre nationale Unabhängigkeit zu gewinnen und zu stärken, allen Völkern, die für die vollständige Abschaffung des Kolonialsystems kämpfen."³⁷

-
- Rede, diese Art Aggression werde in Zukunft konventionelle Kriege weitgehend ersetzen. (Hilsman, a.a.O., S.424ff.)
- 35 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S. 262. Kennedy hatte diese Rede sehr wohl gekannt und ihr auch große Bedeutung zugesprochen. Aber er hat sie nie im Zusammenhang mit Vietnam erwähnt, häufig hingegen im Zusammenhang mit Laos, was angesichts der sowjetischen Waffenhilfe für den Pathet Lao nahelag, und, besonders nach der Raketenkrise von 1962, im Zusammenhang mit Kuba. (Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1962, S.899.)
- 36 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S.262.
- 37 Program of the Communist Party of the Soviet Union. Adopted by the 22nd Congress of the C.P.S.U., October 31, 1961. New York, 1961, S.55. Kapitel VI in Teil Eins ist der Nationalen Befreiungsbewegung gewidmet.

A DIE ALTERNATIVEN IN VIETNAM

1. Militärisches Eingreifen der USA

In diesem Kapitel werden vier Alternativen dargestellt, die von der amerikanischen Regierung einer Betrachtung unterzogen worden sind. Es besteht kein Zweifel, daß das militärische Eingreifen der Vereinigten Staaten in Vietnam eine dieser Alternativen war.³⁸ Es besteht ebensowenig ein Zweifel, daß Kennedy diese Alternative schließlich verworfen hat. Dies ist aus seinen Äußerungen praktisch seit 1951 erkennbar, und auch als Präsident hat er es nicht versäumt, seine Haltung hierzu klarzumachen.³⁹

Sehr ernsthaft erwogen und von sehr vielen Leuten befürwortet wurde der Einsatz der amerikanischen Luftwaffe gegen Nordvietnam. General Taylor schreibt darüber: "Ich weiß von keinem Element in der vietnamesischen Situation, das längere Debatten, längere Diskussionen verursachte."⁴⁰ Walt Rostow vertrat die Ansicht, Luftangriffe auf nordvietnamesische Ziele seien nützlich, ausführlich in einem Anhang⁴¹ zu dem Bericht, den Taylor und er nach ihrer Inspektionsreise anfertigten.⁴² Die Diskussion über solche

38 Siehe Präsident Kennedys Pressekonferenz vom 11.10.1961; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.660. Siehe auch: Interview mit Maxwell D. Taylor, Aussagen zum Bericht der Taylor-Rostow-Mission. Desgleichen im Interview mit William H. Sullivan. Ich verweise auch auf die Pentagon Papers, S.85, 89f.

39 Kennedy verneinte auf seiner Pressekonferenz vom 15. 1. 1962 die Frage, ob es amerikanische Kampftruppen in Vietnam gebe (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.17. Am 2.9.1963 sagte er: "Wir können ihnen helfen... aber sie müssen ihn (den Krieg) gewinnen, die Leute von Vietnam, gegen die Kommunisten." (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.652.

40 Taylor, Maxwell D.: Responsibility and Response. New York, 1967, S.25f.

41 Interview mit William H. Sullivan; Pentagon Papers, S.103.

42 Auszüge aus den Berichten Taylors an Kennedy vom 1. und 3.11.1961 siehe Pentagon Papers, Dokumente Nr.26, 27 und 28, S.141-148.

Einsätze geriet immerhin so weit, daß eine Arbeitsgruppe, der unter anderem William Sullivan angehörte, die Ziele in Nordvietnam zusammenstellen sollte, die Luftangriffe rechtfertigen würden. "Und unsere Schlußfolgerung war, daß es dort nicht sehr viele bedeutende Ziele gab."⁴³

Auch der Einsatz von amerikanischen Bodentruppen in Süd-vietnam wurde in der Kennedy-Administration erwogen. Vizepräsident Johnson hatte nach seiner Vietnamreise im Frühjahr 1961 mit seinem Plädoyer für verstärkte amerikanische Hilfe zwar nicht das Eingreifen amerikanischer Kampftruppen gemeint; das, erklärte er, "ist nicht nur nicht erforderlich, es ist auch nicht wünschenswert"⁴⁴ - eine höchst vorrausschauende Ansicht angesichts der späteren Angriffe Diems und Nhus auf die große Zahl amerikanischer Berater in Südvietnam. Maxwell D. Taylor allerdings hatte in seinem Bericht im Herbst 1961 diesen Vorschlag gemacht, um die amerikanischen Einrichtungen zu schützen, die durch die Anwesenheit so vieler Berater notwendig geworden waren: "Ich stellte mit etwas wie ein oder zwei Pionier-Regimenter vor mit genug Infanterie, um diese Einheiten gerade zu beschützen."⁴⁵ Die amerikanische Militärs standen ebenfalls zum großen Teil einem militärischen amerikanischen Engagement in Südvietnam kritisch gegenüber - vor allem nach ihrer Erfahrung mit der Schweinebucht - und wollten einen Sieg nur dann garantieren, wenn ihnen freie Hand zum Einsatz von Atomwaffen gelassen werde.⁴⁶

Kennedy selbst war vermutlich kein so entschiedener Gegner eines Einsatzes amerikanischer Kampftruppen in Vietnam wie Schlesinger es darstellt. Wahrscheinlich glaubte der Präsident, aus dem Bericht Taylors und Rostows die Grundlage machen zu können, die ihm die endgültige Entscheidung

43 Interview mit William H. Sullivan

44 Pentagon Papers, S.128

45 Interview mit Maxwell D. Taylor; Pentagon Papers, S.142f.

46 ebd., S.125f

über diese Frage erlauben könnte: Noch am 11. Oktober 1961, auf der selben Pressekonferenz, auf der er die Reise Taylors nach Vietnam ankündigte, erklärte er auf eine Anfrage, er wolle damit warten, bis Taylor aus Vietnam zurückgekommen sein werde.⁴⁷ Seine Äußerungen vor und nach der Taylor-Rostow-Mission und seine Erfahrung, die er von seinem Vietnam-Aufenthalt 1951 mitgebracht hatte, lassen allerdings annehmen, daß er eher kein Freund eines solchen Engagement sei.⁴⁸

Kennedy begründete seine Abneigung gegen die Entsendung amerikanischer Soldaten nach Vietnam einmal in einem privaten Gespräch: "Es ist wie beim Trinken: Die Wirkung läßt nach, und man braucht noch ein Glas."⁴⁹ Er schenkte sich aber trotzdem ein kleines Glas ein, und beschloß schließlich eine namhafte Erhöhung der Zahl amerikanischer Berater in Südvietnam, die die logistischen Aufgaben der südvietnamesischen Armee übernehmen und südvietnamesische Soldaten und Piloten in ihrem eigenen Land ausbilden sollten, in einem Land, in dem es, "keine sicheren Gebiete gab, um die Südvietnamesen auszubilden, so daß man immer in die Kämpfe verwickelt werden konnte".⁵⁰ Kennedy bestritt Kampftruppen in Vietnam zu haben,⁵¹ aber die New York Times meldet nur wenig später, es gebe in Südvietnam amerikanische Truppen mit "Quasi-Kampfaufträgen".⁵² Verteidigungsminister McNamara gab zu, daß manchmal der "Ausbildungsauftrag ... mit dem der "Zurückhaltung"⁵³ kollidiere, und U.S. News & World

47 Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1961, S.660.

48 In einer NSC-Sitzung am 15.11.1961 zeigte sich Kennedy besorgt über die Möglichkeit eines Zweifrontenkrieges. Die andere Front sah er wahrscheinlich in Europa. Auch soll er die Bedeutung Südostasiens für die USA bezweifelt haben und sein Unbehagen über den Bruch des Genfer Abkommens ausgedrückt haben, falls man große Zahlen amerikanischer Truppen nach Südvietnam verlege. Siehe Pentagon Papers, S.108.

49 Schlesinger, Das bittere Erbe, S.34

50 Interview mit Maxwell D. Taylor

51 Kennedy in einer Pressekonferenz vom 15.1.1962. Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1962, S.17.

52 New York Times, 8.2.1962

53 New York Herald Tribune, 15.3.1961

...ort schrieb: "Nieder einmal führen Amerikaner einen unerklärten Krieg in Asien".⁵⁴

Die Entscheidung Kennedys bedeutete nicht die Anordnung zur Entsendung amerikanischer Kampftruppen nach Südvietnam. Diese Möglichkeit ist zwar als Alternative im Entscheidungsprozeß aufgetaucht, wurde aber schließlich als Aktion der Regierung der Vereinigten Staaten ausgeschieden. Faktisch aber war der Einsatz amerikanischer Berater von dem amerikanischer Kampftruppen schon nach wenigen Monaten kaum mehr zu unterscheiden.⁵⁵ Es wurde hier also ein Weg eingeschlagen, der vom amerikanischen Präsidenten als eigentlichen Entscheidungsträger nicht gewollt worden war. Ob nun diese Abweichung von der eigentlichen Entscheidung von Kennedy perzipiert worden ist oder nicht, ist umstritten; Maxwell Taylor beispielsweise meint, Kennedy habe dies erkannt und auch gebilligt,⁵⁶ William Sullivan hält es dagegen für ausgeschlossen, daß Kennedy dies bemerkt haben könnte.⁵⁷

Auf der anderen Seite fehlt aber eine eindeutige Entscheidung gegen die Entsendung amerikanischer Kampftruppen nach Südvietnam: "In einem interessanten Beispiel eines Typus des Gambit in den Winkelzügen des Washingtoner Politik-Machens vermied der Präsident ein direktes 'Nein' zu dem Vorschlag zur Verlegung von Truppen nach Vietnam. Er ließ die Entscheidung geradezu schleifen und gab gleichzeitig dem Regierungsapparat die Anordnung, alle vorbereitenden Schritte zur Verlegung der Truppen zu treffen."⁵⁸

54 U.S. News & World Report, 19.2.1962, Where War Is Hot and Getting Hotter, S.35.

55 Siehe etwa Wise, David, und Thomas B. Ross: The Invisible Government. New York, 1964, S.159f.

56 Interview mit Maxwell D. Taylor

57 Interview mit William H. Sullivan

58 Hilsman, a.a.O., S.424. Hinter der Ernennung von Paul D. Harkins zum Chef des neugebildeten Military Assistance Command Vietnam (COMUSMACV), der ersten Ernennung eines Generals zu Chef einer solchen Gruppe seit Griechenland, vermutete man, die amerikanische Regierung wolle für den Fall der Entsendung einer größeren Zahl amerikanischer Truppen nach Südvietnam gerüstet sein. U.S. News & World Report, 19.2.1962; Jungle War General: Harkins Gets Vietnam.

Mit den Winkelzügen des Washingtoner Politik-Machens meint Roger Hilsman vermutlich das gleiche wie Ralph A. Dungan mit "einem heiklen politischen Problem".⁵⁹ "Vergessen Sie nicht, daß wir damals die Schweinebucht hatten. Wir hatten die Vereinigten Generalstabschefs mit ihrer eigenen unabhängigen politischen Macht, und eine heikle Situation im Kongreß... Ich würde annehmen, daß es da ein Element gab, das innenpolitische Boot vom Blickwinkel des Kongresses aus nicht auflaufen zu lassen - der in gewissem Ausmaß ein wohlverworbenes Interesse an der Fortsetzung unserer Tätigkeit in Vietnam und an der Feststellung von Erfolgen unserer Verpflichtung hatte."⁶⁰

Dieses Fehlen einer grundsätzlichen Entscheidung machte es den Militärs und Politikern leicht, das amerikanische Handeln in Südvietnam zu rechtfertigen und zu interpretieren. Es macht verständlich, daß William Sullivan und Maxwell Taylor, zweifellos ohne dabei die Unwahrheit zu sagen, zu so diametral entgegengesetzten Ansichten kommen konnten. Er macht es aber andererseits schwer, zwischen militärischem Eingreifen und verstärkter Militärhilfe für Südvietnam zu unterscheiden. Hilsmans Bemerkung läßt darauf schließen, daß Kennedy diese Unterschiede bewußt verwischt hatte, um seine innenpolitische Stellung nicht zu schwächen.⁶¹ Dagegen meint Schlesinger, das Fehlen einer Grundsatzentscheidung sei nicht bewußt als Mittel der Politik eingesetzt worden, sondern Folge eines gravierenden Mangels an zuverlässiger Information und der ständigen Überschattung Vietnams durch andere Krisen gewesen.⁶²

⁵⁹ Interview mit Ralph A. Dungan

⁶⁰ ebd.

⁶¹ Kennedy hielt seine innenpolitische Stellung für relativ unsicher. Er schrieb das zum Teil seinem knappen Wahlsieg über Nixon zu. Zum anderen Teil bewertete er die Macht des Kongresses sehr stark; Sorensen schreibt, Kennedys Verhältnis zum Kongreß sei stets etwas prekär gewesen. Schließlich berichtet O'Donnell, daß in Kennedys Überlegungen betreffend Vietnam häufig innenpolitische Gründe eine große Rolle gespielt haben. Siehe oben S.122ff; Kenneth O'Donnell in Life, 7.8.1970; Johnson and the Kennedys.

⁶² Siehe Schlesinger, Das bittere Erbe, S.35f, Interview mit Maxwell D. Taylor.

2. Vollständiger Rückzug

Diese Alternative ist mit grober Wahrscheinlichkeit niemals ernsthaft in Betracht gezogen worden. Die Lage in Vietnam wurde von der amerikanischen Regierung - besonders im Vergleich zu Laos - als so günstig angesehen, daß ein Rückzug nur die unnötige Aufgabe einer verlässlichen und starken Stellung in Südostasien bedeutet hätte. Die amerikanische Präsenz in Vietnam "war viel schwerwiegender und viel stärker institutionalisiert als sie jemals in Laos war",⁶³ und die "energische Zentralregierung"⁶⁴ unter Diem schien der Garant für die Verhinderung einer kommunistischen Machtübernahme in Saigon zu sein.

Die südvietnamesische Regierung galt als verlässlich pro-amerikanisch und antikommunistisch, und die Regierung in Washington betonte vertraglich und ehrenwörtlich zur Verteidigung des Landes verpflichtet zu sein.⁶⁵ Die militärische und politische Folge einer Aufgabe Südvietnam erschien der amerikanischen Regierung viel schwerwiegender als im Falle von Laos, dessen Neutralisierung mit der Zeit immer mehr den Charakter eines reinen Flankenschutzes für die Regierung in Saigon annahm.⁶⁶

Auch die Dominotheorie hat nach Kennedys eigenem Zeugnis⁶⁷ Eingang in die amerikanischen Überlegungen zur Vietnampolitik gefunden. Der "Verlust" dieses Landes an die Kommunisten hätte Washington zweifellos stärker getroffen als der des unterentwickelten, unbekannten Laos ohne prowestliche Politiker, denen Washington auch nur annähernd die

63 Interview mit Ralph A. Dungan

64 Sorensen, Theodore C.: Kennedy, München 1966, S.621.

65 Siehe oben S.255-260, 263ff.

66 Pentagon Papers, S.87. William Sullivan maß diesen Aspekt in seinem Gespräch mit mir allerdings keine große Bedeutung zu.

67 Siehe Kennedys Fernseh-Interview vom 9.9.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.659.

gleichen Fähigkeiten zugesprochen hätte wie Diem.⁶⁸ Und schließlich fürchtete man die "Vertrauenslücke" der Länder der Welt, wenn Amerika die Vietnam gegebenen Versprechungen nicht halte. In fast allen Interviews klingt dieser Aspekt am lebhaftesten durch; vermutlich besaß er auch bei Kennedy ein hohes Maß an Bedeutung.

Ganz besonders großes Gewicht hatte wohl die Furcht, als "Communist appeaser" bezichtigt zu werden, der Kennedy zuweilen fast wörtlichen Ausdruck gab, wie zum Beispiel im Augst 1961, als er sagte, Südvietnam werde nicht deshalb verlorengehen, weil es an amerikanischer Hilfe gefehlt habe.⁶⁹ Auch General Taylor sprach in seinem Interview diesen Punkt an, als er sagte: "... kein Präsident, weder Kennedy noch sonst jemand, noch Nixon, kann es wagen, das politische Risiko auf sich zu nehmen, indem er sich aus Vietnam zurückzieht, ohne erfolgreich zu sein. Das ist keine Frage. Und wenn er es getan hätte, wäre er beschuldigt worden, ein "Appeaser" zu sein."⁷⁰

3. Die Neutralisierung von Südvietnam

Dieser Vorschlag war wohl einer der naheliegendsten in Bezug auf Vietnam. Laos, der unmittelbare Nachbar, ebenfalls von einem inneren Gegner bedroht und unter der schützenden

68 Botschafter Brown berichtete: "Washington sagte uns dauernd, findet mir einen Ersatz für Prinz Souvanna, findet mir jemanden, der es wert ist, unterstützt zu werden, der ein wirklicher Führer ist, und der nicht so links in seinen Gedanken sein würde." Aber Brown hatte keinen Erfolg: "Nein, wir fanden keinen geeigneten Mann."

69 Department of State Bulletin, 28.8.1961, S.372f. Ferner verweise ich noch einmal auf Kenneth O'Donnells Bericht "Johnson and the Kennedys" in Life, 7.8.1970, besonders S.51f.

70 Interview mit Maxwell D. Taylor. Mme. Nhu hat diese Beschuldigung übrigens mehrere Male gegen Kennedy erhoben und war sich dabei zweifellos der Bedeutung bewußt, die das in der amerikanischen Politik haben kann. Siehe etwa New York Times, 12.9.1963.

Hand der SEATO, war - im Wesentlichen mit Unterstützung aller beteiligten Parteien - neutralisiert worden, obwohl die Ansichten über den Erfolg dieser Neutralisierung in Washington weit auseinandergingen. Taylor meint, diese Neutralisierung habe nur deshalb so lange bestanden, "weil Souvanna Phouma die Unmöglichkeit erkannt hatte, mit den Kommunisten zu arbeiten, und sie wirklich ausschloß. Deshalb war es keine Neutralisierung, aber es begann unter diesem Namen."⁷¹ Edmund Gullion hatte diese Neutralisierung für falsch gehalten, und "sie war weit davon entfernt, lebensfähig zu sein".⁷²

Auch der damalige amerikanische Botschafter in Saigon, Frederic Nolting, verurteilte die Neutralisierung von Laos: "Bestenfalls kann die laotische Übereinkunft ... als eine der schlechteren Alternativen in einer zugegebenermaßen schwierigen und mißlichen Lage angesehen werden".⁷³ Die Neutralisierung von Laos sei für die kommunistischen Strategen in Moskau, Peking und Hanoi eine willkommene Gelegenheit gewesen, den Ho-Tschi-Minh-Pfad - oder die "Harri-man-Gedächtnis-Fernstraße", wie sich Nolting ausdrückt⁷⁴ - zu einer sicheren Infiltrationsmöglichkeit zugunsten der südvietnamesischen Guerrillas auszubauen.

Taylor behauptet, die Neutralisierung von Südvietnam sei in der Kennedy Administration niemals erwogen worden,⁷⁵ aber Roger Hilsman schreibt, der damalige Unterstaatssekretär Chester Bowles habe nicht nur die Neutralisierung von Südvietnam und Laos, sondern von ganz Südostasien vorgeschlagen.⁷⁶ Kennedy hat sich zu diesem Vorschlag nie geäußert, aber angesichts der Tatsache, daß er als erster amerikani-

71 Interview mit Maxwell D. Taylor

72 Interview mit Edmund A. Gullion

73 Nolting in seiner Rede vom 2.4.1968; The Origin and Development of United States Commitment in Vietnam. Siehe Anhang II.

74 ebd.

75 Interview mit Maxwell D. Taylor

76 Hilsman, a.a.O., S.423f; siehe auch Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.479.

scher Präsident nach dem Zweiten Weltkrieg den Neutralismus in Washington wieder "hoffähig" gemacht hatte, kann wohl geschlossen werden, daß er dem Plan nicht völlig ablehnend gegenübergestanden hatte. Es ist denkbar, daß Kennedy sich mit der Neutralisierung ganz Südostasiens näher befaßt hätte, wenn Chester Bowles nicht im November 1961 seinen hohen Posten im Außenministerium verloren hätte, den er mit der Funktion eines Sondervertreters des Präsidenten für Fragen in unterentwickelten Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas vertauschen mußte, und im Dezember 1962 schließlich, bar jeder institutionellen Unterstützung, amerikanischer Botschafter in Indien wurde.

Auch William Sullivan meint, "... wir hätten es vorgezogen, neutrale Regierungen in allen drei indochinesischen Staaten zu haben,"⁷⁷ und Edmund Gullion bemerkte: "Ich bin sicher, daß jede Administration darüber nachdenkt; die Frage ist, wie soll man es tun?"⁷⁸ Unter Kennedy habe es allerdings keine solche Möglichkeit gegeben: "Ich kann an keine gegebene Zeit denken, in der alle die Elemente vorhanden waren, mit denen man Vietnam hätte neutralisieren können. Die Neutralisierung unter den erreichbaren Optionen hätte einfach die Auslieferung von 17 Millionen Südvietnamesen ... an etwas bedeutet, was, wie sie glauben, ein Massaker sein wird."⁷⁹

Aber auch von anderer Seite wurde Kennedy zur Neutralisierung Vietnams als Alternative zur militärischen Stärkung geraten: Schon 1961 warnte der französische Staatspräsident de Gaulle vor einem Landkrieg in Asien, in dem ungeheure Menschenmassen eine größere Rolle spielen würden als moderne Waffen,⁸⁰ und General McArthur, der in

77 Interview mit William H. Sullivan

78 Interview mit Edmund A. Gullion

79 ebd.

80 New York Times, 30.8.1963. De Gaulle wiederholte diesen Vorschlag am 30. August 1963, rief aber damit Verärgerung bei der amerikanischen Regierung hervor. Horowitz, David: The Free World Colossus. New York (1965). Kennedys Reaktion auf den französischen Vorschlag siehe Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.652.

Korea das Oberkommando über die UN-Einheiten innegehabt hatte, warnte Kennedy anlässlich eines Höflichkeitsbesuches nicht lange nach der Affäre in der kubanischen Schweinebucht, daß eine amerikanische militärische Einmischung in einen asiatischen Landkrieg aus zwei Gründen inopportun sei: Erstens sei die Dominotheorie im Atomzeitalter ungültig geworden, und es bestehe zweitens die Gefahr, daß über dem Krieg in Vietnam wichtige interne Probleme vernachlässigt würden.⁸¹

Kurz vor Weihnachten 1962 warnte der Mehrheitsführer im amerikanischen Senat, Mike Mansfield, Kennedy vor weiteren Lieferungen von Material und Truppen nach Vietnam, weil sonst allein durch die Menge amerikanischer Waffen und amerikanischen Personals ein Bürgerkrieg von Amerikanern dominiert werde – eine Entwicklung, die das amerikanische Prestige in Asien schwächen und den Südvietnamesen nicht helfen würde. Kennedy soll Mansfield nach einem weiteren Gespräch im Frühjahr 1963 zugestimmt haben, aber er könne einen militärischen amerikanischen Rückzug erst 1965, nach seiner Wiederwahl, ankündigen.⁸²

4. Die Verstärkung der amerikanischen Hilfe für Vietnam

Die 1971 erschienen Pentagon-Papiere erwecken den Eindruck, als sei die Vertiefung des amerikanischen Engagement in Südvietnam unter Kennedy geradeliinig verlaufen und habe ihre logische Folge in der Eskalation des Krieges unter Präsident Johnson gefunden. Sie stellt fest, daß die amerikanische Vietnampolitik durchaus nicht die defensive, reagierende Politik gewesen sei, als die sie vielfach darge-

81 Siehe Kenneth O'Donnells Bericht "Johnson and the Kennedys" in Life, 7.8.1970, S.51.

82 ebd.

stellt wird. Auch ergibt sich aus der Lektüre der Pentagon-Papiere leicht der Schluß, Südvietnam habe häufig im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit Kennedys gestanden. Man muß sich aber vor Augen halten, in welchem Verhältnis die Zeit, die Kennedy für Vietnam aufwandte, zu seiner Beschäftigung mit anderen dringlichen internationalen Fragen steht. Kapitel A des Teils III sollte einen Eindruck davon verschaffen.

Aber auch andere Gründe sprechen dagegen, daß es sich um eine ausgeklügelte, wohlüberlegte Kette von Aktionen handelt. Erstens geht aus den Pentagon-Papieren hervor, daß die amerikanische Vietnampolitik zwischen 1961 und 1963 sich nicht so darstellen kann, als bestehe sie nur aus *a d ä q u a t e n* Reaktionen auf die Ereignisse in Südvietnam, besonders auf die verstärkte Aktivität des Vietcong. Die Pentagon-Studie bestätigt dies sogar: "I.r. Kennedys letztliche Entscheidung, die Verstärkung der Berater zu billigen, und die Einsetzung von Kampfunterstützungstruppen war 'ohne sorgfältige Prüfung' dessen getroffen worden, was sie hervorbringen sollte und wie."⁸³

Zweitens war Vietnam in der Kennedy-Ära keine Krise, kein dringliches Problem. In der Pentagon-Studie heißt es: "Und während des Frühjahr 1961... war Laos - nicht Vietnam - das beherrschende Problem und bestimmte weitgehend, wie Vietnam behandelt werden sollte..."⁸⁴ In allen drei Botschaften zur Lage der Union, die Kennedy vor dem Kongreß abgegeben hat, wurde Vietnam entweder nur flüchtig oder in einem rhetorischen Schlonker in einem größeren Zusammenhang erwähnt.⁸⁵

⁸³ Internationale Herald Tribune, 8.7.1971. Der Passus "ohne sorgfältige Prüfung" ist als Direktzitat aus der Studie gekennzeichnet. Ich verweise auch auf den Artikel von General David H. Shoup, in dem dieser einen Teil der Vietnam-Eskalation dem Konkurrenzkampf zwischen den Waffengattungen zur Last legte. Spiegel Nr.17/1969; Millionen kriegsübler Bürger - Der Militarismus in Amerika, besonders S.145f.

⁸⁴ Pentagon Papers, S.27.

⁸⁵ 1961 fiel der Name Vietnam in Zusammenhang mit der weltweiten Bedrohung durch die Volksrepublik China (Public

Ein systematisches Verschweigen der Lage in Südvietnam ist auch nicht ohne weiteres konstatierbar. Besonders aus den Pressekonferenzen des Präsidenten ist ersichtlich, daß Vietnam in kurzen Zeitabschnitten recht ausführlich diskutiert wurde.⁸⁶ Allerdings ist dem Präsidenten mindestens zwei Mal vorgeworfen worden, er halte die Presse und die Öffentlichkeit über die Vorgänge in Südvietnam im Unklaren: Am 15. Februar 1962 forderte der Vorstand der Republikanischen Partei Kennedy auf, die Wahrheit über den eigentlichen Auftrag der amerikanischen Berater in Vietnam zu sagen, worauf Kennedy in einer Pressekonferenz antwortete: "Wir übernehmen logistische Unterstützung, Transport-Unterstützung, Ausbildung, und wir haben einige Amerikaner dort, die sich an diesem Bemühen beteiligen."⁸⁷ Er habe die Wahrheit gesagt, betonte er, und es gebe keine "Kampftruppen im allgemein verstandenen Sinn des Wortes".⁸⁸

Es fällt schwer die amerikanischen Berater in Südvietnam zur Zeit der Kennedy Administration nicht als Kampftruppen zu bezeichnen. Daraus kann nicht ohne weiteres schlüssig gefolgert werden, daß Kennedy bewußt gelogen habe. Ich

Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.23) 1962 im Zusammenhang mit Laos, das Gegenstand der Genfer Konferenz war, und mit dem Satz: "Die systematische Aggression, die dieses Land ausblutet, ist kein 'Befreiungskrieg' - denn Vietnam ist schon frei." (ebd., 1962, S.13), und 1963 fand sich Vietnam im Zusammenhang mit der insgesamt als erfolgreich betrachteten amerikanischen Politik: "Die Speerspitze der Aggression ist in Vietnam stumpf geworden." (ebd., 1963, S.11) und in zwei Fällen wurde es aus rhetorischen Gründen erwähnt, ("von Vietnam bis Berlin", "von West-Berlin oder Vietnam"). Die häufigere Erwähnung Vietnams in Kennedys zweiter Botschaft zur Lage der Union ergibt sich daraus, daß die wichtigste Inspektionsgruppe für Vietnam unter General Taylor eineinhalb Monate vor Abgabe des Berichtes in Südvietnam gewesen war.

⁸⁶ So zum Beispiel vor und nach Taylors Vietnam-Reise, aus Anlaß der ersten bedeutenden Verstärkung der Lieferung von Waffen und Beratern nach Südvietnam, und während den Buddhisten-Unruhen.

⁸⁷ Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1962, S.137.

⁸⁸ ebd.

habe schon erwähnt und werde im Verlauf des Kapitels darzustellen versuchen, daß es durchaus Gründe gibt, denen zufolge Kennedy an die Wahrheit seiner Aussagen geglaubt hat - sei es aus Mangel an Information, wegen der "Informationsdeformierung" der Washingtoner Bürokratie, deren Ursachen in Teil II dargestellt sind, sei es wegen der geringen Prominenz des Problems, wegen des besonderen Verhältnisses der Kennedy-Berater zum Guerrillakrieg⁸⁹ oder weil "er es damals vorgezogen hätte, zu glauben, daß alles in Ordnung ist".⁹⁰

Die Pentagon-Studie stellt auch garnicht die Frage, auf welche Weise die Entscheidungen über Vietnam zustande gekommen waren, sie zeigt nicht, welche Rolle der Präsident in ihnen gespielt hat, und sie will das auch gar nicht. Hier jedoch soll dargestellt werden, daß auf weiten Strecken eine institutionalisierte Entscheidungseinheit fehlt, die der Verfassung der Vereinigten Staaten gemäß den Präsidenten an der Spitze gehabt hätte - also ein "Organisationssystem", das Snyder und Paige in ihrer Fallstudie Korea als eine Gruppe definiert haben, deren Mitglieder relativ festgelegte Rollen und Beziehungen zueinander haben, und deren Aktivitäten von wiederholtem vorhersehbarem Verhalten bestimmt werden.⁹¹ Nun sehen Bruck, Snyder und Sapin selbst in ihrem theoretischen Ansatz Möglichkeiten vor, in denen ein Entscheidungsprozeß mit ad-hoc-Entscheidungseinheiten durchgeführt wird, aber in diesen Fällen halten die drei Autoren zwei Kriterien für unabdingbar: erstens muß es sich um eine "Krisenentscheidung" handeln, deren Situationsdruck eine besondere Entscheidungseinheit formt, und zweitens muß diese Entscheidungseinheit

89 Siehe Teil II Kps.A, Abschnitt 1b, und S. 233-236

90 Interview mit Edmund A. Gullion.

91 Richard C. Snyder/Glenn D. Paige, The U.S. Decision To Resist Aggression in Korea: Application of an Analytic Scheme; in: Rosenau, James N.: International Politics and Foreign Policy. New York, 1968.

eine hohe Autoritätsebene erreichen; auf jeden Fall muß der Präsident als letztlich Verantwortlicher in ihr vorhanden sein.⁹²

Daß es sich hierbei nicht um Krisenentscheidungen handeln kann, geht schon daraus hervor, daß keine kaum reversible Grundsatzentscheidung getroffen wurde, zum anderen sprechen die optimistischen Berichte und Prognosen über Vietnam deutlich dafür, daß diese Situation nicht als Krise perzipiert worden ist.⁹³

Anhand der Pentagon-Papiere ist die Haltung Präsident Kennedys bei den einzelnen Vietnam-Entscheidungen nicht klar zu eruieren. Es ist sicher, daß der Präsident nicht gewillt war, sich von einer mehrheitlich unterstützten Alternative seiner Berater wegen des zahlenmäßigen Gewichtes überzeugen zu lassen.⁹⁴ Auch in der Vietnampolitik schlug Kennedy nicht selten den Rat der Majorität seines Stabes und seiner Regierung aus und verwarf zum Beispiel einen von McNamara und den Mitgliedern der Joint Chiefs of Staff unterstützten Vorschlag Taylors, sechs- bis achttausend amerikanische Bodentruppen nach Südvietnam zu verlegen.⁹⁵ Aber aus den amerikanischen Beratern wurden schließlich Kampftruppen; die amerikanischen Fluglehrer flogen Luftangriffe die Besatzungen amerikanischer Transporthubschrauber schossen auf den Gegner.⁹⁶ Zu diesem Zeitpunkt war der Entscheidungsprozess schon vorbei, die eigentliche Entscheidung schon im Sinne Kennedys gefallen.

92 Snyder, Richard J., H.W. Bruck und Burton M. Sapin: The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. Glencoe, 1962

93 Zur Krise in der internationalen Politik siehe oben S.266 und Fußnote 2.

94 Kennedy illustrierte seine Auffassung hierzu mit dem Beispiel Präsident Lincoln, der in einer Kabinettsitzung gesagt habe soll: "Alle, die dafür sind, sagen 'ja', und das ganze Kabinett stimmte mit 'ja', und dann, alle, die dagegen sind, sag 'nein', und Lincoln stimmte mit 'nein', und er sagte, 'das Abstimmungsergebnis ist nein'." Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1962, S.390.

95 Pentagon Papers, S.85; Interview mit Maxwell D. Taylor

96 Siehe etwa Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy 1945-1967, S.111; Pentagon Papers, S.111; Interview mit William H. Sullivan.

William F. Bundy hat Kennedys Vorgehen in Vietnam als eine von zehn Hauptentscheidungen amerikanischer Indochinapolitik bezeichnet, und er hat dabei mindestens insofern recht, als es dem neuen Präsidenten, der sich in seiner politischen Laufbahn, seiner Überzeugung und seinem Wahlkampf so deutlich von seinem Vorgänger und seinem Gegenkandidaten, den er stets als Eisenhowers Abklatsch dargestellt hat, distanziert hatte, wäre es wohl leichter als vielen anderen gefallen, ohne allzu-grossen Gesichtsverlust Vietnam zu räumen und die Stellungen, die Washington sich dort gegraben hatte, zu verlassen. Aber Kennedy wählte die Fortführung und Weiterentwicklung der Vietnampolitik Eisenhowers. Von diesem Blickwinkel aus gesehen hat Bundy angesichts der möglichen Optionen Kennedys zweifellos recht, wenn er die Weiterführung der bisherigen amerikanischen Politik als die siebte Hauptentscheidung in Vietnam seit 1945 bezeichnet. Es darf aus dieser Feststellung nicht der Eindruck entstehen, Kennedy habe das Vietnam-Problem völlig links liegen gelassen.

Immerhin gab es eine Arbeitsgruppe für Vietnam, die allerdings dem an der Vietnamfrage verhältnismässig desinteressierten Aussenminister Rusk unterstand.⁹⁷ Kennedy schickte seinen Vizepräsidenten sowie seinen militärischen Berater und späteren Vorsitzenden der Vereinigten Generalstäbe nach Vietnam, und in mehreren Briefen an Präsident Diem sowie Erklärungen drückte er seinen Unmut über die sozialen und wirtschaftlichen Mißstände aus.⁹⁸ Er zeigt sich daran interessiert, wie die von ihm neu ins Leben gerufenen "Green Berets" in einem Anti-Guerrilla-krieg kämpfen konnten,⁹⁹ und er war neugierig, ob die "Counterinsurgency-Theorie" seiner "liberalen Professoren"¹⁰⁰ in die Tat umsetzbar war.

97 Chef dieser interministeriellen Arbeitsgruppe war Sterling J. Cottrell vom State Department. Siehe auch S.324, Fußnote 26.

98 Siehe etwa Kennedys Brief vom 14.12.61; Department of State Bulletin, 1.1.62, S.13. Eine Bewertung d. Briefes bieten die Pentagon Papers, S.109. Siehe auch Kennedys Fernsehinterview v.2.9.63; Public Papers of the Presidents-J.F. Kennedy 1963, S.650-653, und Pentagon Papers, S.175.

99 Schlesinger, die tausend Tage Kennedys, S.29....

100 Norman Mailer im Mai 1971 in einem Interview im Dtsch. Fernsehen.

Aber die Tatsache, daß Vietnam lange Zeit als vorwiegend militärisches Problem angesehen wurde,¹⁰¹ entfernte es weitgehend vom Schreibtisch des Präsidenten. Kennedy mochte sich nicht sehr gern mit Militärs umgeben,¹⁰² die ihm somit die anstehenden Fragen auch nicht so gründlich vorzulegen vermochten wie es vielleicht nötig gewesen wäre. Das Außenministerium bot, wie ich schon dargestellt habe, keine Alternative, und Kennedys Stab bestand eben vorwiegend aus jenen "liberalen Professoren", denen heute von so vielen Seiten die Schuld an der jetzigen amerikanischen Lage in Vietnam zugeschoben wird.¹⁰³

Die ersten Entscheidungen über Vietnam waren im April und Mai 1961 fällig. Kennedy, der gelegentlich beklagte, die Vereinigten Staaten seien in Vietnam über Gebühr engagiert, billigte im April 1961 mehrere schon unter Eisenhower ausgearbeitete Empfehlungen zu Vergrößerung der Zahl amerikanischer Berater in Vietnam, und zur Intensivierung wirtschaftlicher u. militärischer Hilfsprogramme.¹⁰⁴ Diese Verstärkung, so gering sie auch in der Rückschau aussahen mag, "signalisierte die Bereitschaft, über die 685-Mann-Grenze der U.S.- (Militär)-Mission in Saigon hinauszugehen, das, offen vorzunehmen, der erste formelle Bruch der Genfer Vereinbarung (von 1954) wäre.¹⁰⁵

101 Rostow, der bei der Taylor-Rostow-Mission als politisches Pendant zu den hochangesehenen Militärs Taylor und Landsdale gedacht war, mußte sich hauptsächlich mit Fragen der Infiltrationsräume des Vietcong befassen. Er tat dies auch aus eigener Überzeugung, weil er erst nach der Schließung der Infiltrationswege Reformen für sinnvoll hielt "Dieser Standpunkt war eine grundlegende Prämisse in Rostows Denken." (Hilsman, a.a.O.S.422)

102 Siehe etwa das Interview mit Winthrop G. Brown

103 Auch Ralph A. Dungan sprach diesen Aspekt in seinem Gespräch mit mir an, als er sagte: "Vergessen Sie nicht, das war die Ära, in der die Fachleute für Entwicklungslander die Oberhand hatten, für die Vietnam bald zur zentralen Herausforderung wurde." Kolko, Gabriel: The Roots of American Foreign Policy. Boston (1969), S.118.

104 ebd., S.420. In dem Bericht wurde, vorausgesetzt, daß alle darin vorgeschlagenen Massnahmen verwirklicht wurden, ein politisch-militärischer Sieg der Regierung in Saigon über den Vietcong in anderhalb Jahren vorausgesagt. (Schlesinger Tausend Tage Kennedy, S.470f.) Aus der Vietnam-Studie des Pentagon geht hervor, dass sich dabei um die Entsendung von 400 Mann der Special Forces u. 100 Militär-Berater handelte. Pentagon Papers S.77,89 f.

105 Pentagon Papers, S.79.

Gleichzeitig ordnete Kennedy die Vorbereitung eines Guerillakrieges in Nordvietnam an, der von Südvietnamesen geführt werden sollte, die von der CIA und den Special Forces auszubilden seien.¹⁰⁶

a. Die Johnson-Reise.

Den ersten wichtigen Schritt der Kennedy Administration im Hinblick auf Vietnam bedeutete die Inspektionsreise Lyndon Johnsons,¹⁰⁷ die ihn unter anderem auch nach Südvietnam führte. Hauptziel der Reise war Saigon allerdings nicht; Johnsons Besuch in Südvietnam gibt keinen Anlaß zu der Vermutung, daß das Land eine besonders wichtige Rolle in dem Programm des amerikanischen Vizepräsidenten gespielt hätte.

¹⁰⁶ ebd., S.82

¹⁰⁷ Nolting beschrieb 1968 diese Inspektionsreise, bei deren Beginn er gerade 48 Stunden lang im Amt gewesen war, als "vier Tage des Wirbelsturms von Konferenzen mit Präsident Diem und seinen Beratern (wobei zu beachten ist, daß sich Diem seit dem Umsturzversuch vom November 1960 hauptsächlich auf seinen Bruder Nhu stützte), Inspektionsfahrten in und um Saigon, Empfängen, öffentlichen Auftritten, Händeschütteln, Essen und noch mehr Konferenzen". Der "Boston Globe" vom 22.6.1971 berichtet, daß Kennedy schon am 11. Mai 1961, also dem Tag der Ankunft Johnsons in Saigon, folgenden Maßnahmen zugestimmt habe: (1) Entsendung von Agenten nach Nordvietnam, wobei nicht klar ist, ob es sich um amerikanische oder südvietnamesische handelt, (2) Versorgung dieser Agenten aus der Luft, vermutlich durch "Air America", (3) Entsendung südvietnamesischer Sondereinheiten nach Südlao zur Unterbrechung des Ho-Tschi-Minh-Pfades und Zerstörung von Anlagen des Vietcong. Hierbei verweise ich auf das Interview mit William H. Sullivan, in dem er erklärte, daß "1961, 1962 von diesem Pfad nicht sehr viel Gebrauch gemacht wurde". Eine amtliche amerikanische Statistik registriert in der Tat 1961 nur 5 400, 1962 12 400 und 1963 7 400 eingesickerte Guerrillas, die noch dazu überwiegend aus Südvietnam stammten, obwohl Hilsman die Kapazität des Ho-Tschi-Minh-Pfades auf mindestens 60 000 Mann pro Jahr schätzte (Hilsman, a.a.O., S.527. Punkt (4) der Anordnung Kennedys: Organisation von Widerstandsnestern, Sabotageunternehmen und Unruhen in Nordvietnam. (5) Abwurf von Flugblättern über Nordvietnam.

Will man eine Prioritätenliste aufstellen, so müßte man zweifellos Taiwan an die erste Stelle setzen; Johnsons Aufenthalt in Taipeh war bei weitem der längste von allen fünf von ihm besuchten Staaten. Ganz offensichtlich lag es der neuen amerikanischen Regierung sehr am Herzen, Nationalchina über die politischen Vorstellungen Kennedys zu informieren und zu beruhigen - das gemeinsame Abschlußcommuniqué ist auch eine einzige Versicherung der Amerikaner, "mit ihren Alliierten im asiatischen Gebiet zu verharren, daß die USA keine Absichten haben, das Regime von Peking einen Sitz in den Vereinten Nationen einzuräumen und es als wichtig ansehe, daß die Position der Republik China in den Vereinten Nationen gewahrt werden sollte".¹⁰⁸

Sucht man nach Besonderheiten, die den Staatsbesuch Johnsons in Saigon von allen anderen abhebt, dann ist höchstens die Tatsache bemerkenswert, daß das Abschlußcommuniqué in Saigon keine Andeutung enthält, daß Johnson und Diem sehr ausführlich politische Fragen erörtert haben - eine Besonderheit, die Johnsons Besuch in Saigon mit dem in Neu-Dehli gemeinsam hat.¹⁰⁹

Die Reise des amerikanischen Vizepräsidenten durch Südvietnam, die Philippinen, Taiwan, Thailand, Indien und Pakistan¹¹⁰ hatte auch nicht den Zweck, konkrete Vereinbarungen auszuhandeln. Dazu war die Reise zu kurz, das Programm zu dicht gedrängt. Johnson sollte lediglich die Haltung der fünf Staaten zur neuen Regierung in Washington erkunden und ihre Regierungen gleichzeitig mit den Absichten Kennedys bekanntmachen.¹¹¹

¹⁰⁸ Siehe US-Feature vom 20.5.1961. Das Abschlußcommuniqué nach Johnsons Besuch in Taipeh siehe Department of State Bulletin, 19.6.1961, S.958.

¹⁰⁹ Das Abschlußcommuniqué nach Johnsons Besuch in Saigon siehe Department of State Bulletin, 19.6.1961, S.956f. Das Communiqué von Neu-Dehli siehe ebd., S.959f.

¹¹⁰ In dieser Reihenfolge

¹¹¹ Siehe die Ankündigung der Asienreise Johnsons in Department of State Bulletin, 22.5.1961, S.750 und Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.477.

Tenor der Angaben Johnsons war im Wesentlichen die Versicherung, daß die von Eisenhower gezogene Linie der amerikanischen Asienpolitik nicht verlassen werde - auch in Süd-vietnam: Kennedy "konnte sich nicht weigern, mehr von der gleichen Art Unterstützung zu geben, die in der Vergangenheit so lange gegeben worden war..."¹¹²

Das gemeinsame Communiqué Johnsons und Diems vom 12. Mai 1961 zeigte bereits, in welche Richtung sich die amerikanische Vietnampolitik richten werde. Schon optisch lag dabei das Schwergewicht auf der militärischen Seite. Von acht Punkten, über die laut Communiqué Einigung erzielt worden war, befaßten sich nur zwei nicht direkt mit Fragen des Kampfes gegen den Vietcong. Im Einzelnen wurde vereinbart, "vorhandene Vorhaben militärischer und wirtschaftlicher Hilfe auszuweiten und auf ihnen aufzubauen, und ihren (der beiden Regierungen) gemeinsamen Aktionen hohe Dringlichkeit und Hingabe zu geben", die "regulären Streitkräfte der Republik Vietnam (zu) verzögern", "daß die Vereinigten Staaten militärische ... Unterstützung für die gesamte vietnamesische Zivilgarde gewähren werde". Ferner hieß es, die Regierungen in Washington und Saigon würden bei der Ausbildung von vietnamesischen Spezialeinheiten zur Sicherstellung von Gesundheit und Wohlfahrt zusammenarbeiten, und außerdem "wurde vereinbart, daß die Hilfe anderer freier Regierungen für die Regierung der Republik Vietnam in ihren Schwierigkeiten gegen kommunistische Guerrilla-Streitkräfte willkommen sei".¹¹³

Johnson, das ist aus dem gemeinsamen Communiqué, ebenfalls aus seinem Bericht an Kennedy ersichtlich, sah - ebenso wie später in der Rückschau William Bundy - Anfang 1961 den Kreuzweg, an dem sich Kennedy in Vietnam entscheiden mußte, "ob wir diesen Ländern (in Ost- und Südostasien) nach

¹¹² Hilsman, a.a.O., S.420

¹¹³ Gemeinsames Communiqué in Saigon vom Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten und dem Präsidenten von Vietnam, 13. Mai 1961; siehe Department of State Bulletin, 19.6.1961, S.956f.

besten Kräften helfen oder sie lieber aufgeben, unsere Verteidigungslinie zurücknehmen nach San Francisco und uns auf die Konzeption der 'Festung Amerika' beschränken wollen.¹¹⁴ Der Vizepräsident betonte zwar, daß die Entsendung amerikanischer Truppen nach Südostasien weder notwendig noch erwünscht sei,¹¹⁵ aber gleichzeitig machte er klar, daß er "einen entschiedeneren Vorstoß" empfehlen wollte, um Südvietnam bei seiner Selbstverteidigung zu helfen.

Daneben hat Johnson die Version wenn nicht hervorgebracht, so doch in hohem Maße verstärkt, daß Diem, den er in Saigon als den "Churchill von Südostasien"¹¹⁶ bezeichnet hatte, ein Mann sei, der "bewundernswerte Qualitäten"¹¹⁷ besitze, aber "wenig Kontakt zur Bevölkerung (habe) und ... von Leuten umgeben (sei), die weniger bewundernswert sind als er".¹¹⁸

Unterstützt wurde Johnson dabei von Botschafter Nolting, der seinen Vorgänger Durbrow deshalb abgelöst hatte, weil dieser als Diem-feindlich galt¹¹⁹ und von dem Präsidenten schon monatelang nicht mehr empfangen worden war. Nolting führte nun eine Gruppe von Amerikanern in Vietnam an, von der "New Republic" schreibt: "Nie in der Geschichte unserer auswärtigen Angelegenheiten haben wir mehr Fehlinformationen von einer besseren Gruppe bekommen."¹²⁰ Vielleicht geht es zu weit, mit Schlesinger zu sagen, daß "einige Leute politisch intelligenter sind als andere",¹²¹ oder seinen Ausspruch:

114 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.477; Pentagon Papers, Dokument Nr. 21, S.428

115 "Asiatische Führer wollen - derzeit - keine amerikanischen Truppen in Südostasien in anderer Tätigkeit sehen als bei Ausbildungsaufträgen. Der Einsatz amerikanischer Kampfruppen ist nicht nur nicht erforderlich, er ist nicht erwünscht." Pentagon Papers, S.128.

116 Hilsman, a.a.O., S.420

117 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.478

118 ebd. Siehe hierzu auch Halberstam, David: Vietnam oder Wird der Dschungel entlaubt? Reinbek, 1965, S.19-27, und das Interview mit William H. Sullivan.

119 Durbrows Drängen auf Fallenlassen Diems siehe Pentagon Papers, S.86, und Dokument Nr.16, S.115-118.

120 New Republic, 19.5.1964; A Crumbling Bastion, S.19

121 Interview mit Arthur M. Schlesinger

"... ein sehr wichtiger Faktor (der Geschichte) ist der schierer Dummheit"¹²² auf die Vietnampolitik Kennedys oder einige der amerikanischen Vertreter in Saigon anzuwenden, aber der neue amerikanische Botschafter steigerte sich schon sehr bald in eine kritiklose Bewunderung Präsident Diems hinein, die noch Jahre nach Diems Tod ihren Nachhall fand.¹²³

Etwa zur gleichen Zeit legte eine Arbeitsgruppe aus Leuten des State Department, des Pentagon, der CIA, der USIA und des Weißen Hauses einen Plan vor, der den Einsatz von amerikanischen Kampftruppen in Südvietnam vorsah. Sie zog diese Alternative vor, weil sie erkannte, daß militärische Hilfe der USA allein nicht genügte. "Was 150 000 Soldaten in Vietnam nicht schaffen, das bringen 170 000 Mann auch nicht fertig".¹²⁴

b. Die Taylor-Rostow-Mission

Das nächste und vielleicht wichtigste Ereignis im Hinblick auf die zukünftige amerikanische Vietnampolitik war die Reise einer Gruppe nach Vietnam, die von Maxwell Taylor und Walt Rostow, beide aus dem Weißen Haus, angeführt wurde.

122 ebd.

123 Siehe Nolting-Rede vom 2.4.1968 über "Ursprung und Entwicklung der Verpflichtung der Vereinigten Staaten in Vietnam, wo er noch Diems "ruhige Entschlossenheit und Charakterstärke" bewunderte und seine Regierungsweise "in der guten Tradition der Mandarine" preist. Anhang II.

124 New Republic, 19.6.1961; A Crumbling Bastion, S.19. Auszüge aus den Memoranden vom 8., 10. und 11.5.1961 siehe Pentagon Papers, Dokument Nr.18, 19 und 20, S.118-127. Während die interministerielle Arbeitsgruppe ein verstärktes aktives US-Engagement vorwiegend auf dem Gebiet der Geheimoperationen empfahl, schlugen die Joint Chiefs of Staff "eine sichtbare Abschreckung für potentielle Aktionen Nordvietnams und/oder der chinesischen Kommunisten." (ebd., S.125)

William P. Bundy sieht in dieser Reise und den aus ihr sich ergebenden Folgen für die amerikanische Politik die achte Hauptentscheidung der amerikanischen Vietnampolitik: "... den Einsatz zu erhöhen durch ein System von Beratern, Piloten und unterstützendes Militärpersonal".¹²⁵

Betrachtet man die Verschiedenheit der Gruppenzusammensetzung bei der Johnsonreise und der Taylor-Rostow-Mission, dann kommt klar zum Ausdruck, wie sehr, wie beinahe vollständig das State Department die Initiative in Vietnam verloren hatte. Als Kennedy die Entsendung dieser Gruppe ankündigte, sagte er, dies sei "mit der uneingeschränkten Billigung von Minister McNamara und General Lemnitzer".¹²⁶ geschehen. Außenminister Rusk oder das State Department wurden dabei nicht erwähnt. Leiter der Gruppe war mit General Taylor ein Mann, der seine ganze Laufbahn beim Militär absolviert hatte und - wahrscheinlich unvermeidlicherweise - eine Tendenz zum Denken in militärischen Bahnen aufwies. Er galt zwar als Intellektueller, sprach mehrere Sprachen und hatte die Fähigkeit, sich auch in nicht-militärischen Bereichen zurechtzufinden, aber die militärische Betrachtung lag ihm eben doch näher als alles andere.¹²⁷

Sein Stellvertreter Walt Rostow sollte das außenpolitische Pendant zu Taylor sein, versagte aber in dieser Stellung,

125 Bundy, a.a.O., S.7. Es ist aber fraglich, ob diese Entscheidung nicht zur siebten Hauptentscheidung zu zählen ist - Hilsman, (a.a.O., S.422) und Taylor (Responsibility and Response, S.25f) sind dieser Ansicht. Auch die Studie des Pentagon über Vietnam widerspricht Bundys Einteilung. Folgt man ihr, so sind die ersten Verstärkungen unter bewußtem Bruch des Genfer Abkommens von 1954 schon im April und Mai vorgenommen worden. Pentagon Papers, S.79.

126 Kennedy auf einer Pressekonferenz vom 11.10.1961; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.656.

127 Eine Charakteristik Taylors siehe etwa in Time, 28.7.1961; Chief of Staff, und in Raymond, Jack: Die Macht im Pentagon. Düsseldorf, Wien (1967), S.379ff.

falls er sie überhaupt einnehmen wollte, nahezu vollständig. Rostow, als Stellvertreter Bundys im Weißen Haus eigentlich als zweiter Mann in Kennedys Stab in Fragen der Außenpolitik gedacht, hatte schon früher gezeigt, daß ihm militärische Lösungen nicht selten näher lagen als politischer. Eine von ihm geleitete Arbeitsgruppe über Laos hatte in den ersten Monaten von Kennedys Regierungszeit klar einen militärischen Einsatz in Laos vor einer Neutralisierung favorisiert,¹²⁸ und am 12. April hatte er Kennedy vorgeschlagen, "das ganze Vietnam-Unternehmen auf einen größeren Gang zu schalten". Dazu sollte seiner Meinung nach unter anderem "die Erhöhung der Höchstgrenzen der MAAG" gehören, "das einige diplomatische Bemühungen erforderte, sofern wir nicht einen anderen Weg finden können, eine namhafte Zahl von Truppen von der Art der Special Forces in das Vietnam-Unternehmen einzubeziehen".¹²⁹

Ein weiterer wichtiger Mann in der Taylor-Rostow-Gruppe war Generaloberst Lansdale, der als Guerrilla-Fachmann galt, seit mit seiner Beratung die Revolutionsbewegung auf den Philippinen nach dem Zweiten Weltkrieg niedergeschlagen worden war.¹³⁰ In Vietnam glaubte man nun vor einer ähnlichen Situation zu stehen und verließ sich daher weitgehend auf Leute wie Lansdale oder eine britische Beratergruppe unter dem ehemaligen Verteidigungsminister in Malaya, R.G.K. Thompson, die seit September 1961 in Vietnam war.¹³¹

128 Siehe oben S.276, 314f.

129 Rostows Bericht siehe Pentagon Papers, S.118f.

130 Lansdale war ferner Rostows Kandidat für den Posten des "erstrangigen Fängers" gewesen, den er in seinen Vorschlägen vom 12. April gewählt hatte. Der Fänger (backstop man) ist ein Ausdruck aus dem Baseball. Vermutlich meint er damit einen Mann, der die Meldungen aus Vietnam als erster auswertet. Lansdale, lange Zeit bei der CIA beschäftigt, wurden enge Beziehungen zu Diem nachgesagt. Gittleman, a.a.O., S.251f; Pentagon Papers, S.19ff.

131 Hilsman, a.a.O., S.420

Das State Department dagegen war weit entfernt, auch nur annähernd so stark in dieser Gruppe repräsentiert zu sein wie das Weiße Haus und das Pentagon. Hätte Rusk die Absicht gehabt, sein Ministerium in ähnlicher Weise an der Mission partizipieren zu lassen wie die beiden anderen Institutionen, dann hätte er ungefähr einen Mann vom Range Harrimans, des Leiters der Fernostabteilung im Außenministerium, einsetzen müssen.¹³²

Vielleicht war es - in der Rückschau - ein unglücklicher Zufall, daß sich die Gruppe unter General Taylor vorwiegend mit dem militärischen Problem der Lage in Südvietnam befaßte. Vielleicht war die Gruppe zur Untersuchung der politischen und sozialen Hintergründe des Konfliktes der Regierung in Saigon mit dem Vietcong bereit - Tatsache ist jedenfalls, daß sie sich mit militärischen Aspekten beschäftigte und eine vorwiegend militärische Lösung der Frage vorschlug. Lansdale, dessen Erfahrung mit Guerrillakriegen wahrscheinlich größer war als die der meisten anderen amerikanischen Militärs und Politiker, mußte sich, "sehr zu seinem Mißfallen",¹³³ mit den Kosten und der Zahl von Soldaten beschäftigen, über die der Nachschub an Waffen und Menschen für den Vietcong nach Südvietnam sickerte.

Rostow hatte sich sein Arbeitsgebiet selbst abgesteckt, indem er argumentierte, daß ohne völlig dichte Grenzen der Kampf in Vietnam nicht zu gewinnen sei, was die Beispiele Griechenland, Philippinen und Malaya bewiesen hätten. Deshalb war auch er, dessen Hauptaufgabe eigentlich die politische Einschätzung der Lage in Südvietnam gewesen war, vorwiegend mit Fragen der Infiltration beschäftigt. Ohne völlige Abriegelung der Grenzen, so argumentierte Rostow, würden soziale und politische Reformen nur einen geringen Aufschub der endgültigen Niederlage bedeuten.¹³⁴

¹³² Mit Sterling J. Cottrell und William J. Jordan führen zwei Beamte "der mittleren Ebene" des State Department mit. Pentagon Papers, S.102.

¹³³ Hilsman, a.a.O., S.421

¹³⁴ Hilsman, a.a.O., S.422; siehe auch Rostows Rede über den Guerrillakrieg in der Ausbildungsstätte der Special Forces, Fort Bragg, vom 28.6.1961. Department of State Bulletin, 7.8.1961, S.200-201.

Angesichts dieser Umstände war es wahrscheinlich unvermeidlich, daß das wichtigste Papier, das Kennedy seinen Entscheidungen über Vietnam zugrundelegen mußte, daß die - von Taylor so genannte¹³⁵ - wichtigste und gründlichste Untersuchung über die Lage in dem geteilten Land, auf die sich Kennedy zu stützen hatte, vorwiegend militärischer Natur waren. Zwar gab es in dem Bericht durchaus Vorstellungen über politische Änderungen in Vietnam, die gewissermaßen flankierend die militärischen Maßnahmen ergänzen sollten,¹³⁶ aber es stellte sich schon sehr bald heraus, daß der Widerstand der Regierung in Saigon gegen soziale und wirtschaftliche Reformen alle diesbezüglichen Absichten schnell zunichtemachte.¹³⁷ Diese Umstände machen klar, wie gering diese nichtmilitärischen Maßnahmen gegenüber den militärischen eingeschätzt wurden, und dieser Fehler wurde im Rückblick gesehen nicht dadurch geringer, daß die militärischen Vorkehrungen im folgenden Jahr durchaus greifbare Erfolge zu zeigen begannen.¹³⁸

Der Bericht der Gruppe "war ein gründlich durchdachtes Dokument",¹³⁹ und die darin enthaltenen Vorstellungen scheinen Kennedy angezogen zu haben. Um die Wirkung dieses Berichtes auf Kennedy richtig einschätzen zu können, muß man sich über die militärische Strategie klar sein, die Taylor verfolgt hat, und über die Tatsache, daß er eben diesen strategischen Vorstellungen seinen Einfluß in der Regierung Kennedy verdankt.¹⁴⁰

135 Interview mit Maxwell D. Taylor

136 Auszüge aus den verschiedenen Berichten Taylors vom 1. und 3.11.1961 siehe Pentagon Papers, Dokumente Nr.26, 27 und 28, S.141-148

137 Der südvietnamesische Staatschef Diem wehrte sich gegen das Reformdrängen der USA und einiger Oppositionspolitiker mit den Worten: "Zuerst den Vietcong schlagen." Duncanson, Dennis J.: Government and Revolution in Vietnam. London u.a., 1968, S.308. Duncanson war zeitweilig Mitglied einer britischen Expertengruppe in Südvietnam.

138 Schroth, Congress and the Nation, S.131

139 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.481

140 "Flexible Response" siehe Taylor, Maxwell D.: Und so die Posaune einen undeutlichen Ton gibt, wer wird sich zum Streite rüsten? Gütersloh, 1962. Die Verbindungen Taylors zu Präsident Kennedy und seine Stellung im engeren Beraterkreis des Weißen Hauses siehe oben S.61f.

Der Bericht, den Taylor ein halbes Jahr nach seiner Berufung zum "Military Representative to the President"¹⁴¹ dem Präsidenten abgab, spiegelte die Gedanken wider, die in "The Uncertain Trumpet" nur Theorie gewesen waren. "Taylor sah in Vietnam den Testfall für seine Theorie, und er glaubte, daß die von außen geführte Aufstandsbewegung in Vietnam durch einen besrenzten Krieg niedergeschlagen werden konnte, wenn die Streitkräfte in Südvietnam dafür besser organisiert würden... Deshab brachte er die Counterinsurgency-These vor."¹⁴²

Vietnam war mithin die erste Gelegenheit, diese Counterinsurgency-Theorie in die Tat umzusetzen, deren Entwicklung und Artikulierung nicht nur Taylor und Kennedy, sondern auch McNamara und ein großer Teil der Kennedy-Leute im Stab des Weißen Hauses und in der Bürokratie beträchtliche intellektuelle Arbeit gewidmet haben.¹⁴³ General Taylor hatte wegen dieser Idee "die einzige verlorene Schlacht seiner Laufbahn"¹⁴⁴ geschlagen, und John F. Kennedy hatte mit dem Programm, in das sie eingebettet war, einen Teil seines Wahlkampfes bestritten.¹⁴⁵ McNamara hatte sofort nach Übernahme seines Amtes sehr energisch auf die Stärkung der konventionellen amerikanischen Streitkräfte hingearbeitet,¹⁴⁶ Walt W. Rostow war ein Anwalt dieser Idee,¹⁴⁷ und Roger Hilsman hatte die Wirksamkeit dieser Art Krieg im Partisanenkampf gegen die Japaner kennen gelernt.¹⁴⁸

Aber Kennedys darauf folgende Entscheidung zeigt, daß der Präsident noch immer nicht recht wußte, wie er in diesem Lande operieren sollte. Er wußte zu diesem Zeitpunkt eigentlich nur, was er nicht wollte: die Entsendung amerikanischer Kampftruppen nach Vietnam. Es war ihm stets klar gewesen, daß der Krieg in Vietnam immer ihr Krieg bleiben müsse und kein amerikanischer Krieg werden dürfe.¹⁴⁹ Amerikanische

141 Interview mit Maxwell D. Taylor

142 Interview mit William H. Sullivan

143 Siehe oben S.235-236

144 Time, 28.7.1961, Chief of Staff, S.12

145 Schroth, Congress and the Nation, S.37f; Kaufman, a.a.O., S.40

146 Kaufman, a.a.O., S.49f, e1f; Raymond, a.a.O., S.376-380

147 Rostow, a.a.O., S.135

148 Schlossinger, Die tausend Tage Kennedys, S.181

149 Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1963, S.652

Kampftruppen aber würden, schon aufgrund ihrer überlegenen Kampfkraft, schon bald die Initiative an sich ziehen und so den Charakter des Krieges grundlegend wandeln.

Auf der anderen Seite war sich Kennedy wahrscheinlich nicht klar darüber, daß Beratergruppen mit weitgefaßten Instruktionen wie in Südvietnam nach kurzer Zeit kaum mehr von Kampftruppen zu unterscheiden seien, und schon im Februar 1962, knappe drei Monate nach der Entscheidung zur Verstärkung der amerikanischen Beratergruppen, spottete "Nation": "Wenn amerikanische Truppen nicht im Kampf stehen in dem Bemühen, das moribunde Regime von Ngo Dinh Diem zu retten, dann muß eine neue Definition für Kampf gefunden werden."¹⁵⁰

Ein wichtiger Teil des Berichtes von Taylor und Rostow war "die Frage, ob wir uneingeschränkt die Hinnahme dieser Art Unterstützung von außerhalb Südvietnams dulden konnten",¹⁵¹ die von Mitgliedern der Regierung Kennedy sehr bald konstatiert wurde. Deshalb wurde in dem Bericht zum ersten Mal eine Ausdehnung der Maßnahmen gegen den Vietcong über die Grenzen Südvietnams hinaus angedeutet: "Wenn die Entscheidung von Hanoi die Fortsetzung des irregulären Krieges bedeutet, der Südvietnam 1959 mit fortgesetzter Infiltration und heimlicher Unterstützung von Guerrillabanden auf dem Gebiet unseres Verbündeten erklärt worden ist, dann haben wir zu entscheiden, ob wir das fortgesetzte Führen, Ausbilden und Unterstützen eines Guerrillakrieges über eine internationale Grenze hinweg als legitim hinnehmen sollen, während die Angegriffenen nur innerhalb ihrer Grenze reagieren. Können wir die Einrichtung des allgemein anerkannten Gesetzeszugeben, daß der angegriffenen Partei und ihren Freunden das Recht abgesprochen wird, die Quelle der Aggression zu bekämpfen, nachdem die Tatsache externer Aggression klar gegeben ist?"¹⁵²

150 Nation, 10.2.1962; The Mess Grows Messier, S.110

151 Taylor, Responsibility and Response, S.26

152 ebd., S.58f

Das war eine Aufforderung zu Maßnahmen gegen Nordvietnam, und Rostow stellte in einem Anhang zu dem Bericht klare Vorschläge auf: "... wenn die Nordvietnamesen sehen, daß sie in einer subversionsmäßigen Unternehmung enttäuscht werden, ... werden sie versuchen, zu konventionellen militärischen Unternehmungen überzugehen. Er (Rostow) sagte, wenn sie das tun, wenn sie versuchen, zu konventionellen Unternehmungen überzugehen, ... könnten wir gezwungen sein, an die Bombardierung des Nordens zu denken, das heißt, Luftangriffe bei ihnen zu Hause."¹⁵³ Die Bombardierung Nordvietnams war, wie William H. Sullivan in seinem Interview mit mir erklärte, in der Tat eine Zeitlang Gegenstand von Erwägungen der Regierung Kennedy. Wie so oft in Vietnam entschieden auch hierbei militärische Gründe: Erstens gab es, wie eine Arbeitsgruppe festgestellt hatte, keine Ziele in Nordvietnam, deren Zerstörung die Kampfkraft des Landes entscheidend geschwächt hatte,¹⁵⁴ und zweitens hatte die Erfahrung aus dem Koreakrieg gelehrt, daß die Luftwaffe auch mit massiven Angriffen gegen die nahezu autarken und bedürfnislosen Soldaten Asiens kaum Erfolge erzielen konnten.

Rostow kam später noch einmal auf seine Haltung gegenüber dem Guerrillakrieg zurück und setzte ganz klar die Prioritäten, die er auch in seinem Anhang zum Bericht Taylors 1961 aufstellt hatte: "(Vertreter ausländischer Regierungen) sagen mir, daß Guerrillakriege nicht gewonnen werden können, solange die Völker unzufrieden sind. Das sind bestenfalls Halbwahrheiten. Die Wahrheit ist, daß Guerrillakriege, die von außen in Szene gesetzt sind, ... eine schreckliche Last für jede Regierung in einer Gesellschaft ist, die auf dem Weg zur Modernisierung ist... Ein von außerhalb in einer im Übergang befindlichen Nation in Szene gesetzter Guerrillakrieg ist ein grausamer Akt internationalen Vandalismus. Es wird keinen Frieden auf der Welt geben, wenn die internationale Gemeinschaft das Ergebnis eines von außerhalb einer Nation in Szene gesetzten Guerrillakrieges als gleichbedeu-

¹⁵³ Interview mit William H. Sullivan

¹⁵⁴ ebd.

tend mit einer freien Wahl hinnimmt. Die Entsendung von Männern und Waffen über internationale Grenzen hinweg und die Leitung eines Guerrillakrieges von außerhalb einer souveränen Nation ist Aggression. Dies ist eine Tatsache, der die ganze internationale Gesellschaft gegenüberreten muß... Ohne solche internationale Handlung werden die, gegen die Aggression in Szene gesetzt wird, unvermeidbar dahin getrieben, die letztliche Quelle der Aggression, der sie gegenüberstehen, zu suchen und anzugreifen."¹⁵⁵

Rostow repräsentierte in seinem Anhang zwar nur die Minderheit der Gruppe, und auch Taylor sagte noch 1966: "... obwohl uns vollkommen klar war, daß Nordvietnam die Quelle der Unterstützung des Aufstandes war, empfahlen wir die Luftangriffe außerhalb des Landes nicht, weil wir hofften, daß wir mit der Lage innerhalb der Grenzen Südvietnams fertigwerden könnten."¹⁵⁶ Kennedy hätte einer solchen Bombardierung vielleicht auch nicht zugestimmt;¹⁵⁷ aber der Bericht als Ganzes spiegelte so sehr die militärisch-strategischen Vorstellungen des Präsidenten und seiner Berater wider, daß er im wohl im Wesentlichen akzeptabel erschienen sein muß.

Der Bericht kam Kennedys Absichten, ein Entsenden amerikanischer Kampftruppen nach Südvietnam zu vermeiden, insoweit entgegen, als Taylor im Wesentlichen nur die Empfehlung von Schutztruppen für amerikanische Pioniereinheiten aussprach, die gegen die im Herbst 1961 eingetretene Überschwemmungskatastrophe eingesetzt werden sollten, und zum Schutz der amerikanischen Berater und Materiallagerstellen. Beides, sowohl die Entsendung amerikanischer Pioniere als auch ihr Schutz durch Bodentruppen wurde übrigens abgelehnt.¹⁵⁸

155 Rostow, a.a.O., S.118f

156 Fulbright, J. William (Hsg): The Vietnam Hearings. New York, 1966, S.193.

157 Ich erinnere an die Widersprüche in den Interviews mit Maxwell D. Taylor und William H. Sullivan.

158 Die Vietnam-Studie des Pentagon berichtet, diese "Selbstschutz-Truppen für amerikanische Pioniere und Ausbilder in Südvietnam" - die Studie nennt die Zahl sechs- bis achttausend - seien von Taylor nur als Vorwand gedacht worden, um ohne groben Bruch des Genfer Abkommens von

was gebilligt wurde, war die Entsendung einer großen Zahl amerikanischer Berater nach Südvietnam, wobei zum ersten Mal seit 1954 in großem Maßstab das Gebot der Begrenzung ausländischer Truppen in Vietnam verletzt wurde, das von der Genfer Konferenz erlassen worden war.¹⁵⁹ Entscheidender aber, und wahrscheinlich Hauptursache für das Verwischen der Grenze zwischen Ausbildungsauftrag und Kampfauftrag, wie das später das Verteidigungsministerium konstatierte, war die Übernahme fast aller logistischer und Transportaufgaben in dem Guerrillakrieg durch die Amerikaner. Die Besatzungen der amerikanischen Transporthubschrauber waren wahrscheinlich die ersten, die diese Grenze überschritten, indem ihre Aktionen, zuerst auf Feuerchutz für die amerikanische Hubschrauber verlassenden südvietnamesischen Soldaten beschränkt, bis auf regelrechte Luftangriffe gegen Stellungen des Vietcong ausgedehnt wurden.¹⁶⁰

Warum konnten hier Direktiven, falls sie überhaupt erlassen wurden, derart großzügig ausgelegt werden? Zunächst muß festgestellt werden, daß Vietnam zur Zeit der Abgabe des Taylor-Rostow-Berichtes wieder einmal im Schatten anderer weltpolitischer Ereignisse stand: "Unsere Aufmerksamkeit

1954 amerikanische Kampftruppen in Südvietnam einsetzen zu können. Pentagon Papers, S.108. Siehe auch das Interview mit Maxwell D. Taylor.

159 Die Zahl amerikanischer Militärpersonen in Südvietnam schnellte von 948 Ende November auf 2 646 am 9. Januar und 5 576 am 30. Juni 1962. Pentagon Papers, S.110. Die New York Times vom 14.11.1961 berichtet, die Saigoner Hotels seien seit Tagen mit amerikanischen Offizieren überfüllt. Ein Minderheitenbericht der republikanischen Fraktion im Repräsentantenhaus vom 20.9.1966 nennt für Ende 1961 eine Zahl von 1 364 Mann. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals. Washington, 1970, S.389.

160 Siehe etwa Berichte in New York Times, 20.12.1961; ebd., 8.2.1962; Wall Street Journal, 6.3.1962; Nation, 6.1.1962; The Mass Grows Messier; U.S. News & World Report, 8.1.1962: Where U.S. Is Closest To a Shooting War - Southeast Asia; Siehe hierzu auch das Interview mit William H. Sullivan.

konzentriert sich heute auf - besonders auf Westeuropa, Berlin, Deutschland, den Gemeinsamen Markt, und die sowjetischen und Blockspannungen mit dem NATO-Bündnis und den Vereinigten Staaten"¹⁶¹.

Trotz der klar militärischen Dominanz des Berichtes der Taylor-Rostow-Mission gilt diese dritte amerikanische Inspektionsgruppe nach dem Vizepräsidenten und dem Wirtschaftler Eugene Staley als "die einzige, die sich ernsthaft mit der Notwendigkeit administrativer, sozialer und politischer Reformen beschäftigte",¹⁶² und vietnamesische Pressestimmen nach der Rückkehr Taylors und Rostows nach Washington scheinen zu bestätigen, daß die Gruppe auf die süd-vietnamesische Regierung Druck auszuüben versucht hat, um die militärischen Anstrengungen nicht durch fehlende politische Unterstützungsmaßnahmen in Frage zu stellen.¹⁶³

Aber diesem Aspekt des Kampfes gegen den Vietcong ist in Washington offenbar nur ein verhältnismäßig geringer Stellenwert beigemessen worden. Buttinger konstatiert lakonisch: "Keine der vielen von der Taylor-Rostow-Mission vorgeschlagenen Reformen ist jemals in Angriff genommen worden."¹⁶⁴ Neben den bereits geschilderten Tatsache, daß Vietnam in Washington vorwiegend als militärisches Problem angesehen wurde, sind noch andere Gründe anzuführen. Einer der wichtigsten ist der, daß der amerikanische Botschafter in Saigon, Nolting, das uneingeschränkte Vertrauen Diems dadurch gewinnen wollte, indem er ihn von der rückhaltlosen amerikanischen Unterstützung zu überzeugen suchte. Er sprach sich - besonders vor der Zeit der Buddhistenunruhen -

¹⁶¹ Kennedy auf einer Pressekonferenz vom 29.1.1961; siehe Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.759. Einen Überblick hierüber siehe Teil III, Kpt.A: Die Weltlage. Siehe auch Pentagon Papers, S.93ff.

¹⁶² Buttinger, Joseph: Vietnam: A Political History. New York, Washington, 1968, S.464.

¹⁶³ Siehe hierzu Kennedys Brief an Diem vom 7.12.1961.

¹⁶⁴ Buttinger, a.a.O., S.464.

gegen das Ausüben von Druck auf Diem zur Durchsetzung von Reformen aus.¹⁶⁵

Selbst die Leute, denen es klar war, daß Diem zu Reformen entweder nicht fähig oder nicht willens war, sahen keine Alternative zu ihm, der als der einzig mögliche wahre Führer Südvietnams galt. Man glaubte es sich nicht leisten zu können, Diem abzulösen, und für den Verzicht Washingtons auf die Durchsetzung innerer Reformen in Südvietnam entwickelten sich bald drei Erklärungen: Erstens stehe das Land in einem schweren Kampf, der alle Energien fordere, zweitens gebe es keine Alternative zu Diem, und drittens wechsle man nicht mitten im Fluß die Pferde - eine Haltung, die von den amerikanischen Pressevertretern in Saigon bald als Politik des "Sink oder schwimm mit Ngo Dinh Diem"¹⁶⁶ bezeichnet wurde.

¹⁶⁵ William Sullivan meint zwar, Noltings Berichte seien nicht sehr entscheidend für die Haltung Kennedys gegenüber der Regierung in Saigon gewesen, aber es gilt zu bedenken, daß er eine der wenigen regelmäßigen offiziellen Informationsquellen für Washington bedeutete. Ferner sollte beispielsweise nicht vergessen werden, daß Nolting noch nach Abberufung von seinem Posten in Saigon im August 1963 zu der Gruppe gehörte, die sich mit ihrem Widerstand gegen die amerikanische Unterstützung von Rutschisten in Südvietnam durchsetzte. In verschiedenen Berichten (Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.214f, Hilsman, a.a.O., S.491ff, Pentagon Papers, S.170) wurde Nolting in diesem Zusammenhang so häufig erwähnt, daß die Annahme, er habe einfluß auf die Entscheidungen gehabt, nicht von der Hand zu weisen ist. Die Frage, ob die amerikanische Vietnampolitik bei einem anderen Botschafter als Nolting oder weniger unkritische Bericht aus Saigon einen anderen Verlauf genommen hätte, ist wohl nicht zu beantworten. Henry Cabot Lodge, Noltings Nachfolger in Saigon, stand zwar dem Regime Diems äußerst kritisch gegenüber, aber die Wandlung der amerikanischen Haltung gegenüber dem südvietnamesischen Präsidenten hatte schon vor Lodges Ankunft in Saigon, als die Buddhistenunruhen einen Höhepunkt erreicht hatten, eingesetzt.

¹⁶⁶ Schlesinger, Das bittere Erbe, S.32. Siehe auch das Interview mit Ralph A. Dungan.

c. "Eine Bedrohung für den Frieden"

Am 8. Dezember 1961 veröffentlichte das State Department ein Weißbuch unter dem Titel "Eine Bedrohung für den Frieden"¹⁶⁷ in dem die amerikanische Regierung ihr Verhalten in Vietnam begründen wollte. In ziemlich enger Anlehnung an den Bericht von Maxwell Taylor und Walt Rostow wurde darin konstatiert, daß Südvietnam von der "klaren und gegenwärtigen Gefahr"¹⁶⁸ einer kommunistischen Eroberung bedroht werde. Aus Nordvietnam seien bis 1961 etwa 16 000 Guerrillas in den Süden eingesickert,¹⁶⁹ die von Peking und Moskau aus mit Waffen und Ausrüstungsgegenständen versorgt würden. Die "freie Welt" wurde darin zur Mithilfe im Kampf gegen den Vietcong aufgerufen. Dieses Weißbuch bildete die diplomatische und legalistische Grundlage für das schnelle Vergrößern der Zahl amerikanischer Berater in Vietnam, das nun sofort bemerkbar wurde und die ersten kritischen Pressebericht und ausländische Reaktionen hervorrief.¹⁷⁰ In Saigon mehrten sich die Gerüchte über bevorstehende militärische Schritte der Vereinigten Staaten, und der indische Ministerpräsident Nehru, der gerade zu einem Staatsbesuch in Washington weilte, warnte auf einer

167 A Threat to the Peace - North Viet-Nam's Efforts to Conquer South Viet-Nam (Part I/II), Department of State Publication 7308.

168 ebd.

169 1967 nannte das State Department für den selben Zeitraum "grob geschätzt 10 000 Mann". Communist-Directed Forces in South Viet-Nam; Department of State Publication 8197, S.4.

170 Die Sowjetunion bezeichnete am 12.11.1961 die Reise Taylors nach Südvietnam als "offen aggressiv" und protestierte am 10.1.1962 bei der britischen Regierung gegen den amerikanischen Bruch des Genfer Abkommens von 1954, was London jedoch am 16.2. mit dem Hinweis auf die nordvietnamesische Aggression zurückwies. Die VRC-Nachrichtenagentur Hsinhua bezeichnete am 24.2.1962 das amerikanische Vorgehen in Südvietnam als "direkte Bedrohung" Chinas.

Fressekonferenz vor einer Verstärkung der amerikanischen Militärhilfe für Südvietsnam, weil sie leicht zu einer Eskalation führen könne.¹⁷¹

Der schnelle Aufbau der amerikanischen Beratergruppe in Vietnam, wie die Truppen offiziell noch immer genannt wurden, ging bis Ende 1962 weiter - die Zahl der amerikanischen Soldaten hatte sich bis zu dem Zeitpunkt auf 16 575 Mann erhöht.¹⁷²

Das ganze Jahr 1962 über glaubte die Regierung Kennedy auf neue Entscheidungen zu Vietnam, auf das Überdenken ihrer Politik gegenüber Saigon verzichten zu können. Der "unbegründete Optimismus"¹⁷³ der amerikanischen Regierung, zurückzuführen auf "unzureichende und verhältnismäßig uninformierte"¹⁷⁴ Berichte bot keine Veranlassung zu einer Revision der Politik.¹⁷⁵ Kennedy vertraute hier vor allem seinem Vertei-

171 Nehru am 8.11.1961 im National Press Club in Washington. New York Times, 9.11.1961

172 U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, S.389, und Tabelle S.374. Die Zahlenangaben schwanken mit einer Ausnahme nicht sonderlich stark: Die Pentagon Papers nennen 16 732 (S.81), Maxwell Taylor sprach in seinem Interview mit mir von "etwa ... 16 000 oder 17 000 Beratern, und 1966 hatte er diese Zahl bereits bestätigt (Fulbrigt, a.a.O., S.181). Auch Joseph Buttinger (a.a.O., S.481) nennt diese Zahl. U.S. News & World Report (9.9.1963; A Hard Choice For the U.S.: Get Tough - or Get Out) zählte 16 000, Business Week (28.9.1963; Vietnam: Test Case For Massive U.S. Aid) 14 000 Mann. Nur Präsident Kennedy sprach von "etwa 25 000 Amerikanern" (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1963, S.623), die in Vietnam "an jenem Kampf teilnehmen" (ebd.). Dies ist die einzige bedeutende Abweichung von der Zahl 16 000 bis 17 000.

173 Pentagon Papers, S.112.

174 ebd. Siehe dagegen etwa die Interviews mit Edmund A. Gullio und Maxwell D. Taylor, in denen die Qualität offizieller amerikanischer Berichterstattung aus Vietnam hoch eingeschätzt wurde.

175 Kennedys Antwort vom 14.5.1962 auf Senator Mansfields Forderung nach Überprüfung seiner Fernostpolitik siehe Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1963, S.494. Die amerikanische Journalistin Mary MacCarthy schilderte 1967, wie es ohne bewussten Lügen oder Täuschen zu solchen verfälschten Berichten kommen konnte. Siehe besonders Spieg Nr.31, S.67ff: "Nichts wäre schlimmer als der Sieg"

digungsminister McNamara und seinem militärischen Berater und späteren Chef der Joint Chiefs of Staff, Taylor.¹⁷⁶ McNamara lieferte dem Präsidenten sorgfältig ausgearbeitete Statistiken über Stand und Verlauf des Krieges in Südvietnam, aber noch im September 1963 lasen der Guerrilla-Spezialist der Joint Chiefs, General Krulack, etwas ganz anderes aus ihnen als beispielsweise Rufus Philipps, ein langjähriger Mitarbeiter General Lansdales und Leiter des Wehrdorfprogramms in der amerikanischen Hilfsmission. "Die Frage der Statistiken", berichtet Roger Hilsman, "ihre Genauigkeit, Verlässlichkeit und Bedeutung waren voller Schwierigkeiten während des ganzen Vietnam-Kampfes."¹⁷⁷ Besonders unzuverlässig waren die Zahlen über die feindlichen Verluste und über die eigenen Angriffe, die den Kampfgeist der südvietnamesischen Streitkräfte dokumentieren sollten.¹⁷⁸

Daß Kennedy, der doch die Presse als eine "unschätzbare Waffe der Präsidentschaft"¹⁷⁹ verstand, die immer pessimistischer klingenden Berichte amerikanischer Zeitungen aus Südvietnam ignorierte, liegt wahrscheinlich daran,¹⁸⁰ "daß er damals lieber geglaubt hätte, daß alles in Ordnung sei", daß "er glauben wollte, daß Taylors Methode funktionieren würde".¹⁸¹ Kennedy ging dabei so weit, daß er die New York Times veranlassen wollte, ihren Korrespondenten David Halberstam seiner negativen Vietnamberichte wegen aus Südostasien zu versetzen;¹⁸² Botschafter Nolting und der Oberbefehlshaber der amerikanischen Pazifiktruppen, Admiral Felt, forderten die amerikanischen Reporter wiederholt auf, ihre pessimistische Berichterstattung zu unterlassen und statt dessen "mitzumachen".¹⁸³

176 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.480; Sorensen, Kennedy, S.266

177 Hilsman, a.a.O., S.445. Bezeichnend hierfür ist diese Episode: "'Ah, les statistiques!', rief einer der vietnamesischen Generale... 'Ihr Verteidigungsminister liebt Statistiken. Wir ... können ihm alles geben, was er braucht. Wenn sie wollen, daß sie steigen, steigen sie.'" (ebd., S.525)

178 Duncanson, a.a.O., S.304f; Halberstam, a.a.O., S.97

179 Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1962, S.591

180 Interview mit Edmund A. Gullion

181 Interview mit William H. Sullivan

182 Halberstam, a.a.O., S.6

183 So Admiral Felt zu Neil Sheehan von UPI; Hilsman, a.a.O.,

Vielleicht liegt einer der Gründe für die relative Wirkungslosigkeit der Presseberichte über Vietnam in der amerikanischen Regierung in der Uneinigkeit der Presse selbst. David Halberstam, einer der schärfsten Kritiker der amerikanischen Vietnampolitik, stand eine Zeitlang im Zentrum der Kritik seiner Kollegen. Joseph Alsop beschuldigte ihn, einen Kreuzzug gegen die südvietnamesische Regierung zu führen, Marguerite Higgins verdächtigte ihn und seine Freunde, sie "sähen uns gerne den Krieg verlieren, um zu zeigen, daß sie recht haben",¹⁸⁴ und verschiedene amerikanische Zeitungen griffen Halberstam und Sheehan namentlich an.

Dazu kam, daß die Presseleute, in Saigon häufig schlecht behandelt und ständigen Schwierigkeiten ausgesetzt, nicht selten ihrer Erregung über die am eigenen Leib erfahrenen Zustände im Lande Ausdruck gaben und so möglicherweise auf Kennedy den Eindruck einer gewissen Unzuverlässigkeit gemacht haben. Übergriffe auf amerikanische Presseleute in Südvietnam, die im Laufe der Zeit immer öfter vorkamen, wurden in Washington bestenfalls mit einem milden Protest bedacht; dies läßt darauf schließen, daß im Zweifelsfalle die Regierung Kennedy stets zum Vertrauen in die Saigoner Regierung auf Kosten der dort akkreditierten Reporter tendierte.

Einen krassen Gegensatz zu den Pressemeldungen bildeten die überschwenglichen Berichte auf der amerikanischen Botschaft und dem Militärhilfekommando (MACV), dem seit Anfang 1962 auf Vorschlag General Taylors sein Waffenkamerad aus Korea, Paul D. Harkins, vorstand.¹⁸⁵

184 Auch Ellis Briggs schreibt die Schwierigkeiten der USA der "vielen unverantwortlichen inneren Kritik" zu. Briggs, Ellis: Anatomy of Diplomacy. New York, (1968) S. 217.

184 Hilsman, a.a.O., S. 457

185 Charakteristika dieser Berichte liefert Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 481f, 800ff, und Das bittere Erbe, S. 35ff. Noch anschaulicher stellt Roger Hilsman diese Berichte, ihre hartnäckige Verteidigung und weitgehend kritiklose Übernahme durch Militärs und Diplomaten und ihre Wirkungen in Sitzungen des Nationalen Sicherheitsrates und des Kabinetts dar. Hilsman, a.a.O., S. 440, 444f, 449, 462f, 504, 522f.

1962, vor allem in der ersten Hälfte des Jahres, waren diese Berichte vielleicht nicht einmal so unangemessen. Die große Zahl der amerikanischen Berater, das Bewußtsein, die immensen Mengen amerikanischen Materials im Rücken zu haben, mochten die Moral der kriegsmüden südvietnamesischen Soldaten gehoben und ihnen mehr Angriffsgeist gegeben haben als sie seit langem besaßen. Es begannen erste nächtliche Militäraktionen, bei denen der Vietcong, die Bedrohung in der Dunkelheit nicht gewohnt, schwere Verluste erlitt. In drei von vier Militärdistrikten hörte die Tätigkeit der Guerrillas fast vollständig auf, und man glaubte die Aufständischen im Mekongdelta zusammengetrieben zu haben, wo sie vernichtet werden konnten.

Das von dem mit Erfahrungen aus Malaia ausgestatteten Engländer Thompson entwickelte Wehrdorfprogramm¹⁸⁶ stellte die Guerrillas offenbar vor ernsthafte Probleme, denn bis über die Mitte des Jahres 1962 wurde kein einziges Wehrdorf von Viet-Cong-Verbänden erobert. Die amerikanischen Hubschrauber erwiesen sich zunächst als voller Erfolg; die Feinde rannten gewöhnlich in panischer Angst vor den unbekannten Maschinen davon und wurden eine leichte Beute der Bordschützen. Die Schwächen des Kriegs, der amerikanischen Rolle in ihm, der Führung der südvietnamesischen Armee, kam erst zur Jahreswende 1962/63 zum Vorschein, als schwerbewaffnete südvietnamesische Truppen mit amerikanischer Luftunterstützung,

¹⁸⁶ Duncanson, a.a.O., S.314. Mary McCarthy schrieb 1967 allerdings die Planung des Wehrdorfprogramms dem Stanforder Wirtschaftswissenschaftler Eugene A. Staley zu, der ursprünglich die Reformierung der gesamten südvietnamesischen Wirtschaft vorsah, dessen Konzept aber weitgehend auf das Wehrdorfprogramm reduziert wurde. Nach Anfangserfolgen entwickelten sich die Wehrdörfer, deren Bewohner häufig zwangsweise und unter großen finanziellen Opfern "umgruppiert" wurden, schon seit Mitte 1962 zu Zentren der Regierungsfeindlichkeit, und bald war es für den Vietcong nicht mehr nötig, sie zu erobern. (Spiegel Nr.32/1967; "Nichts wäre schlimmer als der Sieg, von Mary McCarthy") Diese Entwicklung führte zu der lange Zeit vorherrschenden irrigen Meinung, das mit diesen Maßnahmen angestrebte Ziel der Trennung der Bevölkerung vom Vietcong sei weitgehend erreicht.

großer Beweglichkeit und hoher Feuerkraft gegen eine Vietcong-Einheit von einem Viertel der Zahl der südvietnamesischen Angreifer eine blamable Niederlage hinnehmen mußten.¹⁸⁷

Aber schon vor Ap Bac, dem Schauplatz dieser Niederlage, hatte es Anzeichen für eine Verschlechterung der militärischen Lage in Südvietnam gegeben. Die Zahl der aus dem Norden infiltrierten Guerrilleros hatte sich ebenso sprunghaft erhöht wie die der in Südvietnam selbst rekrutierten Vietcong,¹⁸⁸ immer häufiger gelangten Berichte über die Eroberung von Wehrdörfern durch den Gegner an die Öffentlichkeit,¹⁸⁹ das Verhältnis der verlorenen zu den erbeuteten Waffen, seit Anfang September für die südvietnamesischen Regierungstruppen positiv, begann sich im November laut State Department

187 Schilderungen dieses Kampfes finden sich unter anderem in Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.800f; Hilsman, a.a.O., S.447ff; Halberstam, a.a.O., S.78-84. Siehe etwa auch New York Times, 11.1.1963.

188 In einer Statistik des Verteidigungsministeriums von 1966 wurden folgende Zahlen angegeben:

Infiltrierte Guerrillas			Rekrutierte Guerrillas		
1961	1962	1963	1961	1962	1963
5400	12400	7400	34600	31100	29600

Vergleiche die Tabelle in U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, S.369. Diese Zahlen wurden bedeuten, daß die Erhöhung der Vietcong primär auf Infiltration zurückzuführen wäre, weil die der Rekrutierten praktisch gleich ist. Allerdings sind die Ausgangszahlen der Statistik für die Rekrutierten, nämlich die Differenz zwischen Gesamtzahl des Vietcong einschließlich seiner Verluste an Toten und Gefangenen und der Zahl der infiltrierten Guerrillas nur schwer zu verifizieren.

189 Am 10.9.1962 drückte Roger Hilsman, der als Guerrillafachmann der Regierung Kennedy gilt, in Chicago "gedämpften Optimismus" über den Ausgang des vietnamesischen Bürgerkrieges aus und erklärte, von 2 000 bisher gebauten Wehrdörfern sei noch keines prokommunistisch geworden. Department of State Bulletin, 8.10.1962, S.532. Ende November wurde zum ersten Mal die Eroberung von Wehrdörfern durch den Vietcong gemeldet, und der "Christian Science Monitor" berichtete am 17.12.1962, monatlich würden etwa 40 bis 50 Wehrdörfer überfallen. Den letztlichen Fehlschlag des Wehrdorfprogramms führt Dennis J. Duncanson (a.a.O., S.325f) unter anderem darauf zurück, daß von dem Staley-Plan praktisch nur die Talisaden um die Dörfer übriggeblieben sei: "Es war nichts strategisch an der Platzierung der Wehrdörfer" (ebd.) und die Umzäunung der Felder folgte den Eigentumsgrenzen und nicht taktischen Notwendigkeiten.

wieder zugunsten des Vietcong zu verschieben,¹⁹⁰ und das Verhältnis zwischen Aufwand an Menschen und Material und dem militärischen Erfolg nahm bei den südvietnamesischen Regierungstruppen geradezu groteske Ausmaße an.¹⁹¹ Senator Mike Mansfield, der als persönlicher Vertreter Kennedys Indochina besuchte, weigerte sich am 30. November 1962, eine von der amerikanischen Botschaft in Saigon vorbereitete optimistische Erklärung über die Lage in Südvietnam abzugeben.¹⁹² McNamara, der bei seinem ersten Besuch in Vietnam schon den bevorstehenden Sieg konstatiert hatte,¹⁹³ erklärte fünf Monat später, nach einem Gespräch mit CINCPAC Admiral Felt am 9. Oktober 1962, es sei noch zu früh, um mit Bestimmtheit sagen zu können, daß sich das Kriegsglück endgültig gegen den Vietcong gewandt habe.¹⁹⁴ Maxwell D. Taylor lobte nach einem dreitägigen Besuch Südvietnams im Spätsommer 1962 die Widerstandskraft der Regierungstruppen, die getragen sei von einer "grossen nationalen Bewegung, die in gewissem Ausmaß ... von den Amerikanern unterstützt"¹⁹⁵ werde, und sagte einige Tage später, die Südvietnamesen seien "auf dem Weg zum Sieg".¹⁹⁶

190 Der britische Guerrillafachmann Robert G.K. Thompson berichtet aber, das Verhältnis zwischen verlorenen und erbeuteten Waffen sei ab August 1962 für die Südvietnamesen positiv gewesen und habe sich erst im März 1963 wieder zugunsten des Vietcong gewandelt. Roger Hilsman (a.a.O., S.449) weiß dafür keine andere Erklärung als die Unzuverlässigkeit der Statistiken während des gesamten Kriegs.

191 Eine große "search-and-destroy"-Aktion auf der Halbinsel Camau wird nach neun Tagen am 20.11.1962 ergebnislos abgebrochen. An ihr hatten 56 amerikanische Busschützen in ihrer bislang größten Aktion teilgenommen. Am 9.12. mußte eine ähnliche Aktion im selben Gebiet nach vier Tagen mit einem Fehlschlag beendet werden, und bei einem Angriff von 5 000 südvietnamesischen Soldaten im Mekong-Delta verlor der Vietcong zwischen dem 27. und dem 29. 12. nur neun Tote.

192 Wise/Ross, a.a.O., S.162

193 McNamara nach seiner Vietnam-Reise vom 9. bis 11.5.1962: "Alle verfügbaren quantitativen Daten zeigen, daß wir den Krieg gewinnen." (Schlesinger, Das bittere Erbe, S.36)

194 Pentagon Papers, S.112

195 Taylor am 13.9.1962 in einer Pressekonferenz in Saigon. Schlesinger, Das bittere Erbe, S.36

196 Taylor am 19.9.1962 in einer Pressekonferenz in Manila. Hilsman, a.a.O., S.450

Präsident Kennedy war drei Monate später wesentlich vorsichtiger: "... wir sehen das Ende des Tunnels nicht, aber ich muß sagen, ich glaube nicht, daß es dunkler ist als vor einem Jahr, und in gewisser Weise heller."¹⁹⁷

Trotz der beginnenden vorsichtigeren Beurteilung der Lage in Vietnam sowohl durch einen Teil der amerikanischen Regierung als auch durch Präsident Kennedy selbst¹⁹⁸ herrschte der völlige Optimismus in Washington immer noch vor. In seiner Botschaft zur Lage der Union am 14. Januar 1963 sagte Kennedy: "Die Speerspitze der Aggression ist in Vietnam stumpf geworden",¹⁹⁹ und Arthur Schlesinger gab der Stimmung an der Jahreswende Ausdruck: "... der Aggression in Vietnam (war) vorerst einmal Einhalt geboten."²⁰⁰ General Harkins betonte am 11. Januar 1963 die Tapferkeit und Kampfkraft der südvietnamesischen Soldaten, und Admiral Felt bezeichnete einen Tag später die Niederlage des Vietcong als unvermeidlich.²⁰¹ Ein Bericht, den Michael Forrestal aus dem Weißen Haus und Roger Hilsman, der Leiter des Geheimdienstes im State Department, nach einer Inspektionsreise in den ersten Tagen des Jahres 1963 mitgebracht hatten, begann mit den Worten: "Der Krieg in Südvietnam läuft klar besser als vor einem Jahr",²⁰² und er enthielt nur wenig, milde Kritik, vor

197 Kennedy in einer Pressekonferenz am 12.12.1962; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1962, S.870

198 Der Vietnam-Experte im Weißen Haus, Michael V. Forrestal, war einer der ersten Zweifler an den Erfolgsmeldungen aus Südvietnam. Pentagon Papers, S.113. Verteidigungsminister McNamara etwa glaubte noch bis Anfang 1964, spätestens 1966 den Großteil der damals 15-17 000 Amerikaner abziehen zu können. (ebd., S.112f)

199 Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1963, S.11

200 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.630

201 Wise/Ross, a.a.O., S.132

202 Hilsman, a.a.O., S.463. Wenn Hilsman damit den Bericht Forrestals vom Februar 1963 (siehe oben Fußnote 198) meint, so unterlegt er ihm eine ganz andere Betonung als die Pentagon Papers (S.113), die besonders Forrestals Zweifel am Wahrheitsgehalt und/oder der Relevanz der Statistiken aus Vietnam und seine Erwartung eines langen teuren Krieges hervorheben. Hilsman wird in den Pentagon Papers in diesem Zusammenhang übrigens nicht erwähnt.

allem über die mangelnde Koordination bei der amerikanischen Militär- und Wirtschaftshilfe. McNamara erklärte vor dem Repräsentantenausschuß für die Streitkräfte am 30. Januar, er habe Vertrauen in den letztlichen Sieg der Südvietnamesen, und kündigte eine direktere US-Beteiligung an, falls die Kommunisten von der Guerrillataktik auf den offenen Angriff umschalten würden.²⁰³

Gleichzeitig begannen sich aber die negativen Meldungen aus Südvietnam zu häufen. Die Presse, aber nicht nur sie, berichtete von Niederlagen der Regierungstruppen, die ihrer Führung, ihrer Kampfkraft und ihrem Angriffsgeist ein katastrophales Zeugnis ausstellten, und die politische Lage in Südvietnam wurde in immer düsteren Farben geschildert.²⁰⁴ Insgesamt gesehen wurde die Lage in Vietnam aber nicht als bedenklich perzipiert. Bis zum Mai 1963 wurde das Thema in keiner Pressekonzferenz Kennedys berührt – auf immerhin neun Pressekonferenzen. Hilsman und Forrestals Bericht über Vietnam vom Anfang des Jahres hatte mit der Feststellung geschlossen, daß der Krieg in Südvietnam gewonnen werde, aber er werde "länger dauern als erwartet, mehr kosten, und die Zeitspanne verlängern, in der ein dramatisches Ereignis die schon erzielten Gewinne auswischen könnte".²⁰⁵ Das Ereignis kam eher als erwartet und war dramatischer als erwartet.

d. Die Buddhistenkrise und der Sturz Diems.²⁰⁶

Mit dem Ausbruch der Buddhistenkrise am 8. Mai 1963 durch die gewaltsame Zerstreung von Umzügen in Huế aus Anlaß

203 Wise/ Ross, a.a.O., S.160. Im selben Hearing bezifferte er die Zahl der US-Soldaten in Südvietnam auf 11 000.

204 Im Bericht einer Abordnung des Senats vom 24.2.1963 wurde die Langsamkeit der demokratischen Entwicklung in Südvietnam beklagt und die Wirksamkeit der amerikanischen Hilfeleistungen in Frage gestellt. Diem nannte den Bericht einen Monat später eine "Schwere Beleidigung für sein Land". Congressional Record: China and U.S. Far East Policy, S.120.

205 Hilsman, a.a.O., S.468.

206 Einen Überblick über den Verlauf der Buddhistenkrise bietet Schlesinger, Die Tausend Tage Kennedys, S.315ff. Eine

des 2 507. Geburtstages von Gautama Buddha wurde eine neue Phase der amerikanischen Vietnampolitik eingeleitet, deren hervorragendes Kennzeichen die sprunghafte Erhöhung ihrer Priorität ist. Die Vorgänge in den nun folgenden Entscheidungsprozessen bekamen fortschreitend mehr Anzeichen der Bewältigung einer Krisensituation, und nun begann auch in Washington die Erkenntnis um sich zu greifen, daß die bedingungslose Unterstützung des Präsidenten Diem das Erreichen der amerikanischen Ziele in Vietnam unwahrscheinlich machen würde.

Die beginnende Distanzierung Kennedys von Diem zeigte sich schon sehr bald. Schon zwei Wochen nach den Vorfällen in Huế deutete Kennedy den möglichen Rückzug eines Teils der amerikanischen Berater aus Südvietnam bis Ende des Jahres an,²⁰⁷ und nach der ersten Selbstverbrennung eines buddhistischen Mönches am 10. Juni 1963 soll die amerikanische Regierung gedroht haben, Diem öffentlich zu verurteilen, wenn er den Forderungen der Buddhisten nicht nachkomme.²⁰⁸

detailliertere Beschreibung, ebenfalls aus Washingtoner Sicht, findet sich in Hilsman, a.a.O., Kapitel 30. Weitere Schilderungen direkt vom Schauplatz der Ereignisse in: John Lecklin, a.a.O.; David Halberstam, a.a.O., S.114-150. Informationen über Buddhisten Krisen und Diem-Sturz siehe Chronologie. In einem Interview "mit italienischen Journalisten" soll Madame Nhu, Diem Schwägerin und wahrscheinlich eine der grauen Eminenzen der Regierung Diem, behauptet haben, die USA hätten mit Hilfe von 24 Millionen Dollar und "geistig Zurückgebliebenen" die Buddhistenunruhen und Priesterverbrennungen in Szene gesetzt. Diese Ereignisse hätten den Amerikanern als Eskalationsgelegenheit dienen sollen. (Stern Nr. 29/1971, "Kennedy wollte den Kopf meines Mannes"). Siehe auch Pentagon Papers, S.177-180.

²⁰⁷ Kennedys Pressekonferenz vom 22.5.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.421.

²⁰⁸ New York Times, 13.6.1963 und: Lerman/Chase, a.a.O., S.454. Allerdings ist fraglich, ob dies ein wirksames Druckmittel gewesen wäre. Ich erinnere an die Bemerkung Bao Dinh Nhut, daß es zuviele amerikanischen Truppen in Südvietnam gebe, was Kennedy so kommentiert hat, er würde lieber heute als morgen Truppen abziehen, die Lage lasse es aber nicht zu. Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.422.

Mitte Juli sagte Kennedy, er hoffe auf eine baldige Lösung des Konfliktes zwischen der südvietnamesischen Regierung und den Buddhisten, "weil wir ungeheure Anstrengungen investiert haben und es (der Kampf gegen den Vietcong) ganz gut vorangeht".²⁰⁹ Eineinhalb Monate später drückte er schon unverholen seine Mißbilligung gegenüber Diem aus: In einem Fernsehinterview sagte er, nur mit der Unterstützung der Bevölkerung könne Diem den Kampf gegen den Vietcong gewinnen, und etwas später sagte er: "Die Repressionen gegen die Buddhisten waren.... sehr töricht. Alles, was wir jetzt tun können, ist, sehr deutlich zu machen, daß wir nicht glauben, dies sei der Weg zum Sieg. Ich hoffe, daß dies der Regierung selbst immer mehr auffallen wird."²¹⁰

Indizien sprechen dafür, daß Kennedy sehr lange gezögert hat, eine Beseitigung Diems ins Auge zu fassen. In einem Interview mit Walter Cronkite antwortete er auf die Frage nach den Überlebenschancen der Regierung Diem: "Mit Änderungen in der Politik und vielleicht mit personellen kann sie das, glaube ich".²¹¹ Mit "personellen Änderungen" meinte Kennedy zweifellos Diems Bruder Nhu, der immer als die eigentliche Ursache der sich rapide verschlechternden politischen Lage in Südvietnam angesehen wurde. Das Drängen der Vereinigten Staaten, Nhu zu entlassen und außer Landes zu schicken, wurde immer heftiger, und am 11. September drohte Washington mit der Einstellung der amerikanischen Hilfe, falls Nhu nicht seiner Ämter enthoben und seines Einflusses beraubt werde.²¹²

Gleichzeitig scheint aber doch beschlossen worden zu sein, als letzte Konsequenz den Sturz Diems hervorzurufen, um die jahrelangen Anstrengungen nicht in Trümmer liegen zu

²⁰⁹ Kennedys Pressekonferenz vom 17.7.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.569.

²¹⁰ Interview mit Walter Cronkite von CBS am 2.9.1963; ebd., S.552.

²¹¹ ebd.

²¹² Lerman/Chase, a.a.C., S.490

sehen. Die amerikanischen Investitionen waren schon zu hoch, und Kennedy vermerkte in seinem Interview mit Walter Cronkite, daß 47 amerikanischen Soldaten nicht vergeblich gefallen sein sollten. Er tadelte eine Woche später Diem wegen seiner starren Haltung,²¹³ und drei Tage danach drohte er ganz offen: "Wir unterstützen, was den Krieg gewinnen hilft; wir bekämpfen, was die Kriegsanstrengungen stört. Ich habe schon klargemacht, daß jede Aktion von einer Regierung, die den siegreichen Abschluß des Krieges behindern kann, mit unserer Politik oder unseren Zielen unvereinbar ist."²¹⁴

Vielfach wird das Telegramm vom 24. August, in dem Washington auf eine Anfrage des neuen amerikanischen Botschafters in Saigon antwortete, putschwillige Generale könnten davon ausgehen, daß die Vereinigten Staaten Diem und Nhu wegen ihrer Buddhistenpolitik nicht unterstützen werden, als die Entscheidung der amerikanischen Regierung angesehen, den Sturz des südvietnamesischen Präsidenten herbeizuführen.²¹⁵ Bei genauerer Betrachtung muß man aber zu dem Ergebnis kommen, daß diese Antwort nicht notwendigerweise die Haltung Kennedys darzustellen brauchte. Die Anfrage Lodges ging am 24. August, einem Samstag, in Washington ein, als weder Kennedy noch McNamara oder Rusk in Washington waren, und CIA-Chef McCone befand sich im Urlaub. Der Entwurf, den das State Department zur Beantwortung der Frage aus Saigon herstellte, wurde zwar von allen zuständigen Ministerien, nicht aber von den Ministern und dem Präsidenten genehmigt. Das Telegramm war praktisch nur George Ball, Averill Harriman, Michael Forrestal und

213 "Funtley-Brinkley-Report" der NBC vom 9.9.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.659.

214 Kennedys Pressekonferenz vom 12.9.1963; ebd., S.673.

215 Wortlaut des Telegramms vom 24.8.1963 siehe Pentagon Papers, Dokument Nr. 35, S.194f.

Roger Hilsman²¹⁶ bekannt. Zwar versuchte die Gruppe, die wichtigsten Leute der Regierung noch von dem Papier zu unterrichten, aber infolge eines Mißverständnisses wurde es ohne Billigung abgeschickt.²¹⁷

Kennedy erfuhr erst am Montag, den 26. August von den Pan-
nen in Washington und Saigon. Er berief eine Serie von
Sitzungen über Vietnam ein und entschloß sich schließ-
lich gegen den Widerstand des State Department und mit Un-
terstützung des Verteidigungsministeriums und des ehema-
ligen Botschafters Nolting, einer diplomatischen Lösung
in Südvietnam den Vorzug vor einer militärischen, nämlich
dem Sturz Diems durch die Militärs, zu geben.²¹⁸

Zu dieser Serie von Sitzungen zählte auch eine Zusammen-
kunft des Nationalen Sicherheitsrates die - in Abwesen-
heit Kennedys - von Außenminister Rusk geleitet wurde, der
ihr Ergebnis mit den Worten charakterisierte: "Es wäre
viel besser für uns, von der festen Grundlage zweier Dinge
auszugehen - daß wir uns nicht aus Vietnam zurückziehen
werden, bevor der Krieg gewonnen ist, und daß wir keinen
Staatsstreich führen."²¹⁹ General Krulack, der Counter-
insurgency-Experte des Pentagon, nannte damals einen Staats-
streich gegen Diem die einzige Alternative zu einem voll-
ständigen ehrenvollen Rückzug der Vereinigten Staaten aus
Südvietnam. Auch hier setzte sich die gleiche Gruppe durch
wie vorher: Das State Department, besonders Dean Rusk und
der ehemalige Botschafter Nolting erklärten sich mit Vize-
präsident Johnson und Verteidigungsminister McNamara ge-

²¹⁶ Ball, Harriman und Hilsman waren im State Department,
Harriman als Leiter der Fernostabteilung und Hilsman als
Chef des Diplomatischen Geheimdienstes, während Forre-
stal die Vietnam-Arbeitsgruppe im Pentagon leitete.

²¹⁷ Über die Vorgänge im Zusammenhang mit diesem Telegramm
siehe Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.814f.
Sehr ausführlich und genau, weil selbst daran beteiligt,
berichtet darüber Roger Hilsman, a.a.O., S.483ff.

²¹⁸ New York Times, 31.8.1963

²¹⁹ Los Angeles Times, 24.6.1971.

gen einen Coup, die Vietnam-Arbeitsgruppe im Pentagon und Botschafter Lodge nannten ihn die einzige Möglichkeit neben dem amerikanischen Abzug.²²⁰

Die amerikanische Regierung und Kennedy waren sich wahrscheinlich im Klaren, daß allein der Ausdruck der Mißbilligung Diems durch Washington seinen Sturz herbeiführen mußte.²²¹ In diesem Lichte muß das amerikanische Verlangen vom 21. Oktober gesehen werden, die südvietnamesischen Special Forces am Kampf gegen den Vietcong zu beteiligen, weil sonst die finanzielle Unterstützung zu ihrer Unterhaltung eingestellt werde.²²² Diese Special Forces unter einem absolut loyalen Diem-Anhänger und seit längerem in Saigon als Leibgarde des Präsidenten stationiert, wurden nun aus der Hauptstadt abgezogen und gegen die Truppen des Saigoner Militärfouverneurs, einem der an der Planung des Staatsstreiches Beteiligten, ausgetauscht.

Es gibt keine konkreten Beweise, daß zu diesem Zeitpunkt die amerikanische Regierung über neue Putschpläne der vietnamesischen Generalität informiert worden war, aber es ist stark anzunehmen, daß dies der Fall war. Die Amerikaner waren auch im August über die Absichten der Generale in Saigon unterrichtet, und die Vietnamstudie des Pentagon spricht davon, daß die amerikanische Regierung schon 26

220 Rusk's Abneigung gegen einen Staatsstreich in Südvietnam rührt zum Teil daher, daß er glaubte, die Putschisten hätten "weder Knochen noch Muskeln". Pentagon Papers, S.173.

221 Siehe das Interview mit Maxwell D. Taylor. Mecklin, a. a. O., S.278. Botschafter Lodge hingegen erklärte später in einem Interview: "Die Vereinigten Staaten hatten mit dem Sturz des Diem-Regimes nichts zu tun... Der Sturz ... des Diem-Regimes war keine rein vietnamesische Angelegenheit. Wir nahmen niemals an der Planung teil. Wir gaben niemals irgend einen Ratschlag. Ich - es gab Gelegenheiten, an den Planungen teilzunehmen und Ratschläge zu geben, und wir taten es niemals. Wir zogen die Grenze peinlich genau..." (New York Times, 30.6.1964)

222 Wise/ Ross, a. a. O., S.163; Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy 1945-1967, S.429; Pentagon Papers, S.179.

Tage vor dem Putsch, also am 5. Oktober, vom bevorstehenden Umsturzversuch wußte.²²³

Das wäre drei Tage bevor Washington der südvietnamesischen Regierung wegen der Vorgänge um die Saigoner Pagoden vom 20. August zehn bis zwölf Millionen Dollar an Militärhilfe vorenthalten hat.²²⁴ Aus diesen Gründen ist anzunehmen, daß das Erzwingen des Abzugs der südvietnamesischen Special Forces aus Saigon zumindest als Zeichen der Aufmunterung für die Putschplaner gedacht war. Auch General Taylor stimmt dem zu, wenn er sagt: "Ich würde sagen, daß wir eine große Verantwortung dafür (für den Sturz Diems) tragen, weil wir offen zeigten, daß wir nicht mehr mit Diem übereinstimmten, daß wir einiges von dem, was er an der politischen Front machte, schärfstens mißbilligten. Und wir ermutigten unzweifelhaft die Verschwörer..."²²⁵

Die Vietnam Studie des Pentagon bestätigt das mit der Beschreibung der Aufgaben von Botschafter Lodge vor und während des Putsches: "Mr. Lodges Rolle war es, die Tatsache zu verbergen, daß amerikanische Beamte eine Zeitlang in engem Kontakt mit den Umsturz-Planer gestanden hatten, und die Haltung seiner Regierung zu verbergen, daß der Coup wünschenswert sei, wenn er Erfolg verspreche."²²⁶

223 Pentagon Papers, S.179. Roger Hilsman bestreitet, daß die Vereinigten Staaten irgendeinen Anteil am Sturz Diems gehabt hätten. Die in der Vietnam-Studie aufgetauchten und in der Sun Time abgedruckten Memoranden seien lediglich Theorien gewesen, Optionen, die von Kennedy verworfen worden seien. (Süddeutsche Zeitung, 25.6.1971) Auch der südvietnamesische Ex-General Duong minh ("Big Minh"), der maßgeblich am Sturz Diems beteiligt und anschließend einige Zeit der entscheidende Mann in der Regierung war, hat bestritten, daß der Putsch am 1. November 1963 mit direkter amerikanischer Unterstützung erfolgt sei. Er und seine Kameraden hätten vor dem Staatsstreich keine Kontakte zu den Amerikanern gehabt (Süddeutsche Zeitung, 7.7.1971)

224 Chase/Lerman, a.a.O., S.499

225 Interview mit Maxwell D. Taylor

226 International Herald Tribune, 25.6.1971, Diems Last Talk With Lodge Cited in War Study. Auch Madame Nhu beschuldigte in einem Interview Kennedy der Beteiligung am Sturz Diems und Nhus. Madame Nhu behauptet, der Sturz sei des-

In der Vietnam-Studie des Pentagon heißt es, die amerikanische Botschaft in Saigon habe schon am 5. Oktober 1963 von der geplanten Ermordung Diems gewußt.²²⁷ Allerdings meldet International Herald Tribune: "Offensichtlich hatten wir (die Amerikaner) dem Angebot eines freien Abzugs für die Brüder (Diem und Nhu) durch das Putschkomitee volles Vertrauen geschenkt."²²⁸ "Die Nachricht von der brutalen und anscheinend sinnlosen Ermordung Diems und Nhus" heißt es in den Pentagon Papieren, "wurde in Washington mit Erschütterung und Bestürzung aufgenommen.... Präsident Kennedy soll selbst ganz betäubt gewesen sein ..., besonders im Hinblick auf die tiefe Verstrickung der Vereinigten Staaten durch die Ermutigung der Führer des Staatsstreiches..."²²⁹ Schlesinger schreibt: "Seit der Schweinebucht hatte ich (Kennedy) nicht so deprimiert gesehen"²³⁰ wie nach der Ermordung Diems, und Roger Hilsman berichtet, diese Ereignisse schockierten Präsident Kenne-

halb erfolgt, um bevorstehende Verhandlungen zwischen Saigon und Hanoi zu verhindern, die "schon bis zu einem guten Punkt gediehen waren. Man wäre zu einem Frieden gelangt." Verbindungsmann sei der indische IOC-Vorsitzende Ram Goburdhun gewesen (Stern Nr.29/1971). Obwohl man mit äußerster Vorsicht an diese Version herangehen muß, ist sie doch nicht völlig unwahrscheinlich. Die Regierungen in Hanoi und Saigon waren während der Kennedy-Administration nicht vollständig ohne Verbindung, wenn es auch meistens obskure waren. Einer seiner Brüder, ein Provinzgouverneur, stand in Verbindung mit illegalen Reisverkäufen an Nordvietnam, und Nhu brüstete sich mehrere Male mit seinen guten Beziehungen zu Hanoi. Aber Madame Nhu hat sich schon oft als unzuverlässige Quelle gezeigt. Eine andere Version bietet Saturday Evening Post: Sie zieht aus der Tatsache, daß die Nhus seit Beginn der Vietnamkrise immer mehr loyale Truppen, besonders Special Forces, in und um Saigon zusammengezogen wurden, den Schluß, daß sie einen Staatsstreich gegen Diem vorbereiteten. (Saturday Evening Post, 28.9.1963, Edge of Chaos). Es wäre also denkbar, daß die Amerikaner die Möglichkeit einer Machtübernahme durch Nhu mit einem vorbeugenden Staatsstreich ausschließen wollten.

²²⁷ Pentagon Papers, S.177

²²⁸ International Herald Tribune, 25.6.1971

²²⁹ Pentagon Papers, S.188

²³⁰ Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.818

dy und die Übrigen von uns in Washington".²³¹ Aber es ist fraglich, ob Kennedy einen Putsch deshalb zu verhindern gesucht hätte, wenn er gewußt hätte, daß dazu der Tod von Diem und Nhu gehörte. Es stand zu viel auf dem Spiel. Kennedy hatte wohl schließlich erkannt, daß Vietnam "sein großer außenpolitischer Mißerfolg"²³² werden würde, und in einem Regierungswechsel die letzte Chance zur Rettung der Lage gesehen.

²³¹ Hilsman, a.a.O., S.521.

²³² Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S.818.

B EINE ZWISCHENBILANZ

Donald B. Nuechterlein sieht im Ergebnis der Taylor-Rostow-Mission den entscheidenden Punkt, an dem die Weichen der Vietnampolitik in der Kennedy-Ära in Richtung auf ein verstärktes amerikanisches Engagement gestellt worden sind.²³³

Die vorher getroffenen Entscheidungen, vor allem die zur Entsendung von 400 amerikanischen Special Forces nach Südvietnam,²³⁴ hatten, so sehr dies auch als Zeichen der Entschlossenheit gelten mag, das Genfer Abkommen von 1954 zu mißachten,²³⁵ nur hinhaltenden Charakter,²³⁶ waren von der Unsicherheit und Uninformiertheit²³⁷ der Regierung Kennedy bestimmt. Vizepräsident Johnson, Professor Staley und General Taylor sollten dem Präsidenten primär Nachrichten über die politische und militärische Lage des Landes liefern,²³⁸ bevor er eine endgültige, in Urteilen jedoch schon feststehende Entscheidung treffen konnte.

Der prestigebewußte²³⁹ und gegenüber öffentlicher Kritik dünnhäutige²⁴⁰ Präsident glaubte sich nach seinem Rückzug in Laos, dem Fiasko an der Schweinebucht und dem Bau der Berliner Mauer keine weiteren "Niederlagen" mehr leisten zu können.²⁴¹ "... es

233 Nuechterlein, Donald B.: U.S. National Interests in Southeast Asia: A Reappraisal. Asian Survey, Bd. XI, Nr. 11, S. 1054-1070

234 Pentagon Papers, S. 70, 82, 808, 126f

235 ebd., S. 79

236 Saturday Evening Post, 6.2.1962; Last Chance for Vietnam

237 Interview mit Maxwell D. Taylor

238 Pentagon Papers, S. 38. Kennedy in seiner Pressekonferenz vom 11.10.1961: "... wir werden warten, bis General Taylor zurückkommt... General Taylor ... wird mir einen fachmännischen Rat über die Lage geben, der die Regierung dort gegenüberstellt". Chase/Lerman, a.a.O., S. 120

239 Siehe etwa U.S. News & World Report, 30.1.1961; How Kennedy Will Be Like As President; ebd., 20.11.1960; As Kennedy Foresees the Presidency. Beachtenswert ist auch der Einfluß von Richard Neustadt auf Kennedy (Johlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 111ff), der im Prestige des Präsidenten eines der Hauptmomente für dessen Durchsetzungsvermögen sieht. Siehe hierzu oben S. 27ff.

240 Kennedy ließ einmal die New York Herald Tribune abbestellen, oft warf man ihm "Überempfindlichkeit" vor. Johlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 605. Kennedys Erklärungen über seine Haltung zur Presse und deren Verantwortung siehe Chase/Lerman, a.a.O., S. 232, 351.

241 Nuechterlein, a.a.O., S. 1062f

mochte schwer sein, die Russen davon zu überzeugen, daß wir irgendwo festzubleiben gedächten, wenn wir Vietnam aufgäben."²⁴² Auch die Reise von Vizepräsident Johnson nach Asien diente dem Zweck, das Prestige der Vereinigten Staaten und ihres jungen Präsidenten, dessen Regierung von ihrem "schweren Fall übermäßigen Selbstvertrauens"²⁴³ so abrupt geheilt worden war, wieder herzustellen,²⁴⁴ das Prestige, das Donald Nuechterlein als "Versicherung an Verbündete und Freunde" bezeichnet, "daß eine Großmacht sie nicht im Stich läßt, wenn ernsthafte Schwierigkeiten auftauchen oder Kosten entstehen."²⁴⁵

Aber die Entscheidung, die Unterstützung und Beratung für die südvietnamesischen Truppen zu verstärken, war "beinahe aus Versehen" und "ohne gründliche Untersuchungen oder Erörterungen"²⁴⁶ getroffen worden. Das hat wohl verschiedene Gründe. Zahlreiche Mitglieder der Regierung Kennedy in der Bürokratie und dem Stab des Weißen Hauses waren Fachleute für Probleme der Dritten Welt und hatten ihre Theorien unter Eisenhower nicht anwenden können, weil dessen Politik vorwiegend auf die Industriestaaten Europas und die Sowjetunion ausgerichtet war.²⁴⁷ In der Erwartung, daß der neue Präsident mehr Aufmerksamkeit den Entwicklungsländern widmen werde, trat eine große Zahl jener Theoretiker in die Kennedy-Gefolgschaft ein, dessen Regierungszeit schließlich ein Höhepunkt für diese Fachleute war.²⁴⁸

Daneben ist zu beachten, daß sich Kennedy zweifellos als Vietnam-Kenner betrachtet hat. Er war 1951 in Indochina gewesen und hatte seit seinem Zusammentreffen mit Ngo Dinh Diem in den frühen fünfziger Jahren reges Interesse an Vietnam

242 Pentagon Papers, S. 97

243 Wise/Ross, a.a.O., S. 35

244 Schlesinger, Die tausend Tage Kennedys, S. 477

245 Nuechterlein, a.a.O., S. 1062

246 Pentagon Papers, S. 113

247 Einen Assistant Secretary of State for African Affairs gibt es erst seit September 1958. Schroth, Congress and the Nation, S. 100f.

248 Interview mit Ralph A. Dungan

gezeigt.²⁴⁹ Seit jenem Zusammentreffen hatte er eine Affinität für Diem entwickelt, die sich etwa in seiner Auffassung äußerte, daß nur eine vietnamesische nationalistische Kraft Aussicht auf Erfolg im Kampf gegen die kommunistischen Vietminh habe.²⁵⁰

Trotzdem zeigte sich der Präsident zeitweilig erstaunlich schlecht informiert. Am 7. März 1962 sah er sich in einer Pressekonferenz außerstande, einen Überblick über die Lage in Südvietnam zu geben: "Es ist alles völlig drunter und drüber, wie Sie wissen, von Tag zu Tag und von Woche zu Woche, deshalb ist es unmöglich, langfristige Schlüsse zu ziehen."²⁵¹ Am 12. September 1963 nannte er eine Zahl von 25 000 in Südvietnam stationierten amerikanischen Soldaten²⁵² - eine Zahl die nachweislich²⁵³ falsch ist und von den richtigen Angaben um mehr als 3 000 abweicht. Auch in der Pentagon-Studie wird konstatiert, daß die Informationslage allgemein schlecht gewesen sei.²⁵⁴

Freilich ist in der Regel ein Mangel an Information kein Kriterium für die Dringlichkeit einer Entscheidung. In der internationalen Politik sind Entscheidungen ohne Informationsmangel kaum denkbar.²⁵⁵ Auch Richard J. Snyder und Glenn D. Paige kommen in ihrer Koreastudie zu dem Schluß: "Begrenzte Informationen verhindern nicht eine ... Situationsdefinition."²⁵⁶

249 Bettelheim, a.a.O., S.248, Halberstam, a.a.O., S.12f

250 Siehe oben S.217-220

251 Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy 1962, S.200

252 ebd., 1963, S.673

253 Pentagon Papers, S.81; U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Vietnam Policy Proposals, S.389

254 Pentagon Papers, S.112. Maxwell D. Taylor nannte im Juni 1971 die Kenntnisse über Vietnam während der Kennedy-Ära "falsch". "Ich war schockiert, festzustellen, wie wenig harte Substanz unter den Daten zum Vorschein kam, auf denen wir in Washington unser Programm aufbauten." (Süddeutsche Zeitung, 28.6.1971) Bis zum Sturz Diems war "die Lage in Vietnam nicht genau eingeschätzt worden". (Christian Science Monitor, 29.6.1971)

255 Sorensen, Decision Making in the White House, S.39

256 Snyder, Richard J., und Glenn D. Paige: The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme; in: Rosenau, a.a.O., S.196

Und weiter: "Begrenzte Informationen verhinderten nicht eine Entscheidung, der Invasion (Südkoreas durch Nordkorea) den Erfolg zu versagen."²⁵⁷

Kennedys Regierungsstil der Konzentration auf verhältnismäßig wenige Probleme mit großer Gründlichkeit²⁵⁸ bedeutet jedoch wahrscheinlich, daß der Grad der Informiertheit des Präsidenten proportional zur Intensität seiner Beteiligung am Entscheidungsprozeß war. Wenn Kennedy also mehrfach erklärt, welche außenpolitischen Fragen die Spitze seiner Prioritätenliste bildeten, und dabei Vietnam nicht erwähnt,²⁵⁹ dann kann angenommen werden, daß die amerikanische Vietnampolitik primär von den Mitgliedern der mittleren Ebene im Regierungsapparat bestimmt wurde, also von den Beratern im Weißen Haus unterhalb der Ebene des Sicherheitsberaters McGeorge Bundy, der während der Kennedy-Ära im Zusammenhang mit Vietnam relativ selten auf-
fiel, von "mittleren"²⁶⁰ Beamten des State Department wie Sterling J. Cottrell und William J. Jordan. Nur aus dem Verteidigungsministerium war mit dem Chef des Office for International Security Affairs und zeitweiligen stellvertretenden Verteidigungsminister William P. Bundy ein Spitzenbeamter ziemlich regelmäßig am Entscheidungsprozeß beteiligt. Von der Spitze des State Department werden weder Chester Bowles noch sein Nachfolger als stellvertretender Außenminister George Ball noch der Rangdritte, George McGhee, erwähnt. Auch Walter P. McCaughy und sein Nachfolger als Leiter der Fernostabteilung W. Averell Harriman hatte offenbar bestenfalls marginalen Einfluß auf die Vietnampolitik der Regierung Kennedy. Das State Department kam erst dann stärker zur Geltung, wenn auch für ein genuin außenpolitisches Problem noch immer höchst unzureichend, als aus dem Weißen Haus Leute wie Roger Hilsman und Walt W. Rostow ins Außenministerium versetzt wurden.

257 ebd.

258 Siehe oben S.22ff, 70f

259 Siehe etwa Kennedys Pressekonferenz vom 29.11.1961; Chase/Lerman, a.a.O., S.143. Damals wurde in der Regierung der Bericht Taylors diskutiert und die wichtigsten daraus erwachsenden Entscheidungen gefällt.

260 Pentagon Papers, S.102

Kenney selbst kam offenbar nur Ende 1961 und in der zweiten Jahreshälfte 1963 enger mit dem Vietnamproblem in Berührung; die Pentagon-Papiere überliefern nur aus jener Zeit Berichte über NSC-Sitzungen, in denen sich der Rat mit Vietnam befaßte, und auch dabei war Kennedy nicht immer anwesend.²⁶¹ Während der übrigen Zeit war die mittlere Ebene der zivilen und militärischen Bürokratie weitgehend auf sich gestellt.²⁶² In dieser Zeit stieg aber die Zahl der amerikanischen Soldaten in Südvietnam von etwa 2 500 auf mehr als 16 000. Verteidigungsminister McNamara mußte zugeben, daß die US-Truppen dort "hin und wieder" kriegsmäßig operierten,²⁶³ es häuften sich die Berichte über den aggressiven Einsatz amerikanischer Hubschrauber,²⁶⁴ und es gab die ersten im Kampf gefallenen Amerikaner - eine Entwicklung, die der Präsident, erinnert man sich seines Kampfes gegen ein amerikanisches militärisches Engagement in Vietnam aus den fünfziger Jahren, kaum gewollt haben kann.

261 Pentagon Papers, S.108, 174

262 1962 und das erste Vierteljahr 1963 vergingen fast ohne wesentliche oder anders als routinemäßige Entscheidung. Pentagon Papers, S.111-114.

263 New York Herald Tribune, 15.3.1962

264 Wise/Ross, a.a.O., S.160

VII VERGLEICH DER ENTSCHEIDUNGEN UND DER ROLLE KENNEDYS
IN LAOS DURCH TYPISIEREN

Sowohl aus dem Kapitel über die verfassungstheoretische und verfassungspraktische Stellung des amerikanischen Präsidenten in der Regierung als auch aus der Beschreibung der Rolle Kennedys bei der Formulierung der amerikanischen Laos- und Vietnampolitik geht hervor, daß ein Präsident der Vereinigten Staaten nicht zwangsläufig die zentrale Stellung in den politischen Entscheidungsprozessen einnimmt. Seine eigene Auffassung von den Aufgaben eines Präsidenten bestimmt sehr weitgehend seine Stellung und seinen Einfluß auf die Politik - ein Vergleich zwischen Kennedy und seinem Vorgänger Eisenhower beleuchtet sehr deutlich die unterschiedlichen Möglichkeiten, mit denen ein Präsident sein Amt auszufüllen bereit ist.

Aber selbst wenn ein amerikanischer Präsident gewillt war, die ihm von der Verfassung übertragene Macht optimal auszuschöpfen, dann genügt der Willensakt allein nicht zur Realisierung. Die beiden wichtigen Entscheidungen, die Kennedy während seiner Amtszeit in Indochina gefällt hat, beweisen ganz besonders augenfällig, daß die dem amerikanischen Staats- und Regierungschef zugedachten Vollmachten bei weitem nicht vollständig genutzt werden können; nicht in einer Zeit, in der die Vereinigten Staaten die halbe Welt beherrschen, in der die außenpolitischen Beziehungen Washingtons derart vielfältig sind, wie sie sich seit dem Eintritt Amerikas in die Weltgeschichte darstellen, in der die politische Maschinerie dieses Landes binnen weniger Jahrzehnte ins Unerkennliche und Unübersichtliche gewachsen ist.

Welche Vorstellung John F. Kennedy von der Rolle des Präsidenten - oder vielleicht von seiner Rolle als Präsident - gehabt hat, ist im Kapitel II, Kapitel A dargestellt. Die Beschreibung seiner beiden Hauptentscheidungen in Indochina haben geklärt, welche Rolle er tatsächlich gespielt hat. Eine Typisierung die-

ser Entscheidung soll ihren Vergleich erleichtern und zu zeigen versuchen, welchen Einfluß wiederum die Rolle des Präsidenten in den jeweiligen Entscheidungsprozessen auf eben diese Entscheidungen gehabt hat. Es erhebt sich dabei die Frage, in welchem Zusammenhang die Rolle des Präsidenten im Entscheidungsprozeß und die Wichtigkeit der in dem Entscheidungsprozeß behandelten Frage steht. Kriterium für die Beurteilung des Ranges dieser Frage kann dabei nicht sein, inwieweit die Folgen ihrer Lösung die Ziele und den Zustand des Staates betreffen,¹ sondern nur, welcher Rang der zu treffenden Entscheidung von den Entscheidungsträgern in der Periode des Entscheidungsprozesses zugesprochen wird. Diese Einordnung in eine Rangfolge hängt von der Situationsdefinition der Entscheidungsträger ab; wird eine Situation als Krise perzipiert, so wird die daraus als notwendig abgeleitete Entscheidung höher eingestuft als die aus einer nicht als Krise perzipierten Situation.

Die Definition einer Situation wird weitgehend vom und von der Menge der Information mitbestimmt, die die Entscheidungsträger besitzen. Ein Mangel an Information bedeutet nicht immer, daß eine Krise nicht als solche perzipiert werden kann, aber die Möglichkeit, daß eine ziel- und zustandsbedrohende Situation nicht als Krise perzipiert wird oder umgekehrt, steigt proportional zum Grad des Informationsmangels. Die Stellung und Rolle des Präsidenten im Entscheidungsprozeß hingegen kann es nur insoweit beeinflussen, als der Präsident mangels zutreffender Informationen eine Situation, die eine Entscheidung fordert, anders einstuft als objektiv angemessen. Ein Mangel an Information kann zwar mithin eine Entscheidung verschieben oder als unnötig betrachten lassen, aber Entscheidungen, die als wichtig definiert sind, müssen "trotz aller

¹ Siehe Herman, Crisis as a Situational Variable; in: Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy. New York, Toronto, 1968

Informationslücken getroffen werden";² die Rolle des Präsidenten ist also nicht abhängig vom Informationsstand, sondern vom Rang, der einer Entscheidung zugesprochen wird, der wiederum vom Zustand der Information beeinflusst wird.

Bei der Typisierung der beiden Entscheidungen, die Kennedy in Indochina gefällt hat, lehne ich mich an die Entscheidungstheorie von Bruck, Snyder und Sapin an, besonders aber an die Studie von Richard Snyder und Glenn Paige über die amerikanische Entscheidung zum Eingreifen im Koreakrieg.³ Snyder und Paige haben dieser Entscheidung zwölf Hauptcharakteristika zugesprochen, von denen fünf in verallgemeinerter Form hier Verwendung finden sollen, und zwar die fünf, die im Hinblick auf den Vergleich beider Entscheidungen und auf die Einschätzung der Rolle Präsident Kennedys dabei am geeignetsten erscheinen.

2 Sorensen, Decision Making in the White House, S.33.

3 Siehe Rosenau, International Politics and Foreign Policy, a.a.O.

1. RANG DER ENTSCHEIDUNGEN

1. Grundsatzentscheidung in Laos

Eine Grundsatzentscheidung oder Hauptentscheidung ist laut Snyder und Faigee dann gegeben, wenn sie existierende politische Aktionen und Pläne verändert oder durch neue Aktionen oder Pläne ersetzt. Als zusätzliches Kriterium für eine solche Entscheidung nennen sie hohe Opfer an Geld und Leben, die sie fordern muß. Hohe Kosten scheinen mir aber kein unabdingbarer Bestandteil einer Grundsatz- oder Hauptentscheidung zu sein. Die Fortsetzung einer teuren Politik beispielsweise kann nicht deshalb eine Grundsatzentscheidung sein, weil sie viel kostet; in einem solchen Fall sind keine gültigen Grundsätze, keine politischen Richtlinien in Frage gestellt. Es ist richtig, daß sich bei einer Grundsatzentscheidung immer Kosten auf der Ausrubenseite einer "Cost-effectiveness"-Rechnung niederschlagen, aber es ist falsch, eine Grundsatzentscheidung im Vergleich mit anderen Entscheidungen mit Hilfe von Kostenrelationen zu konstatieren.

Eine Grundsatzentscheidung ist immer schwieriger als eine Entscheidung, die Fortsetzung der alten Politik bedeutet; Investitionen im Rahmen der alten Politik sind meist verloren, neue Optionen bringen neue Risiken, und die politische Maschinerie im weitesten Sinn, also nicht nur der Regierungsapparat, sondern auch Parlament und öffentliche Meinung müssen neu eingestellt werden.⁴

Das alles trifft im Falle Laos zu. Zwar endet die "Dollwerk-genen-den-Kommunismus-Lösung"⁵ schon vor dem Amtsantritt Kennedys, nämlich mit dem Zusammenbruch der Gegenoffensive Khoumi Nosavans gegen die Verbände des Pathet Lao und des neutralistischen Fallschirmjägerhauptmannes Kong Le gegen Ende des Jahres 1960, aber

4. Schremsen, Decision Making in the White House, S.55.

5. Hall, Anatomy of a Crisis, S.159.

die anschließende, die "Übergangsphase"⁶, markierte keineswegs den Beginn der neuen Politik. Sie war nicht bestimmt von einer "überlebten Politik der Eisenhower Administration und der Regierung der Vereinigten Staaten, (sondern) einer (von) einem Versagen der Organisation und der genauen Ausführung durch unsere Leute, die in Laos waren ..."⁷: Das Verteidigungsministerium hielt noch immer an dem (stramm antikommunistischen, "unzerstörbaren"⁸ Phoumi Nosa- van fest, im State Department, dessen Chef Christian Herter schon auf Neutralitätskurs umgeschwenkt war, saß noch immer J. Graham Parsons als Leiter der Fern-Ost-Abteilung, der ein Interesse an der Weiterführung der wesentlich von ihm mitgeprägten Politik des Aufbaues von Laos zum Bollwerk gegen den Kommunismus hatte, und das Programs Evaluation Office, eine nur mühsam getarnte militärische Beratergruppe, bestand aus "kraftvollen ... Leuten" mit "starken Gedanken".⁹

Was diese Entscheidung so bedeutend macht, ist nicht der bloße Wechsel von einer politischen Haltung zur anderen. Das Herausragende an ihr ist ihre Bedeutung als weltanschauliche Wende in der amerikanischen Außenpolitik. Zum ersten Mal seit dem zweiten Weltkrieg erkannte eine amerikanische Regierung den Neutralismus als legitime politische Richtung in der internationalen Staatenwelt an; zum ersten Mal wurde der Neutralismus nicht als unmoralische Schaukelpolitik zwischen den Blöcken verurteilt. Bernard Fall hat sicherlich unrecht, wenn er meint, daß die Tatsache, daß Parsons seinen Posten bis zum 31. März 1961 beibehalten hat, "mehr als alles andere die Außenwelt davon überzeugete, daß die neue Regierung nicht wirklich seine Laospolitik zu ändern gedachte, trotz aller gegenteiliger Erklärungen... Die Weigerung, eine neue Figur für diese wichtige Stelle zu ernennen, wurde eine

6 ebd.

7 Interview mit William H. Sullivan.

8 Fall, Anatomy of a Crisis, S.175.

9 Interview mit William H. Sullivan.

politische Entscheidung in sich, die die Ereignisse in nicht geringem Ausmaß beeinflusste"¹⁰

Präsident Kennedy hatte schon lange vor seinem Amtsantritt seine Haltung zum Neutralismus erklärt. Besonders ausführlich und entschieden tat er das Ende 1959 in einem Interview, also zu einer Zeit, als die Ambitionen Kennedys auf den Sitz im Weißen Haus längst bekannt und seine Chancen auf die Nominierung als Kandidat seiner Partei als nicht schlecht eingeschätzt worden waren.¹¹ Auch war er seit dem Zweiten Weltkrieg der am meisten in die Dritte Welt orientierte amerikanische Präsident, und er drückte häufig seine Über-

¹⁰ Bernard Fall, *Anatomy of a Crisis*, S.172. Es scheint auf den ersten Blick in der Tat kaum eine andere Erklärung auf diese Verhalten zu geben, besonders angesichts der Tatsache, daß Laos in dieser Zeit das ausßenpolitische Hauptproblem des neuen Präsidenten war und Souvanna Phouma, der bei einer Neutralisierung des Landes eine Schlüsselfigur darstellt, Parsons in einem Interview öffentlich scharf verurteilte. (New York Times, 19.1.1961) Andererseits sprechen neben den Erklärungen doch auch die Ereignisse gegen diese These: Am 22. Januar wurde der "starke Mann" der PEO, Heintges, abgelöst, nachdem am Vortag Großbritannien der Sowjetunion einen Vorschlag zur Beendigung der Kämpfe in Laos und zum Einsatz der Internationalen Kontrollkommission vorgeschlagen hatte, der der neuen amerikanischen Regierung bekannt und von ihr gebilligt worden war. (New York Times, 23.1.1961) Und wenige Tage danach gab die Regierung des Prinzen Boun Oum in Vientiane bekannt, die Alarmmeldungen von einer großangelegten Offensive mit sowjetischer, chinesischer und nordvietnamesischer Beteiligung seien erfunden - ein Geständnis, das wahrscheinlich keiner Regierung der Welt ohne starken Druck von außen über die Lippen geht. Außerdem muß man sich dabei die Zustände im amerikanischen Auswärtigen Amt und die Rivalität zwischen der Washingtoner Bürokratie und der neuen Regierung in Erinnerung rufen, die praktisch unmittelbar mit der Amtseinführung Kennedys begonnen hatte. Siehe hierzu *Teil II, Kap. A., Abs. 1(b) und 2(a)*. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß Parsons einer der wenigen verantwortlichen Männer im State Department war, die eine sehr lange Erfahrung aus dem Fernen Osten mitgebracht hatten. Er war beispielsweise in den frühen dreißiger Jahren persönlicher Sekretär des amerikanischen Botschafters in Japan, Joseph Grew. Fall, *Anatomy of a Crisis*, S.196.

¹¹ Interview vom 9.12.1959 mit John Fisher, Chefredakteur von Harper's Magazine, mit Senator John F. Kennedy in New York; siehe: John F. Kennedy, *Der Weg zum Frieden*, S.303ff.

zeugung aus, daß in den Entwicklungsländern mit der Zeit der Kommunismus verlieren werde, wenn man den Ereignissen nur ihren Lauf lasse.

Mit der Tolerierung des Neutralismus als legitime politische Alternative stellte sich Kennedy gleichzeitig in Widerspruch zur Dominotheorie, dem langjährigen Leitbild amerikanischer Außenpolitik. Er sprach sich damit gegen die These aus, daß neutrale Länder, in denen der Kommunismus toleriert werde, unvermeidlich einem kommunistischen Umsturz zum Opfer fallen müsse. Aber die Tolerierung des Neutralismus bedeutete andererseits keine Abkehr von der Eindämmungspolitik, die der amerikanischen Haltung gegenüber China seit dem Sieg der Kommunisten eigen war. Die Umwandlung von Laos von einem Bollwerk gegen den Kommunismus in einen Puffer zwischen den beiden Blöcken ist nicht einer grundsätzlichen Änderung der amerikanischen Haltung gegenüber Peking anzusehen; sie bedeutet eher eine Änderung der Mittel auf dem Weg zur Eindämmung.

(b) Fortsetzungsentscheidungen in Vietnam

An verschiedenen Stellen ist schon der gravierende Mangel an Information über Vietnam (Ich verweise beispielsweise auf das Interview mit Maxwell D. Taylor) und die niedrige Priorität des Themas Vietnam¹² bis ins letzte Jahr der Kennedy Administration hinein beschrieben worden. Dies bedeutet natürlich eine außerordentliche Fehleinschätzung der Lage in dem Land, die in allen öffentlichen Äußerungen ebenso wie in den ameri-

¹² Siehe hierzu beispielsweise das Interview mit Arthur M. Schlesinger. Auch die Vietnam-Studie des Pentagon meldet, daß Vietnam zumindest 1961 nicht das dominierende Problem gewesen sei. (International Herald Tribune, 6.7.1971) Und in der Prioritätenliste, die Kennedy auf einer Pressekonferenz aufstellte, erschien Vietnam auch nicht. (Pressekonferenz vom 29.11.1961; Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1961, S. 759)

kanischen Aktionen in Vietnam und in seiner Haltung gegenüber der Regierung Diem zum Ausdruck kommt. Es ist naheliegend, daß sich unter diesen Umständen die Entscheidungen der Regierung Kennedy notwendig auf die Erkenntnisse der vorangegangenen Regierung Eisenhower stützen mußten und somit die existierenden Richtlinien der Politik unangetastet blieben.

Die Beibehaltung der existierenden politischen Richtlinien in Bezug auf Vietnam¹³ hieße an sich nicht, daß es sich mithin nicht um eine Grundsatzentscheidung handeln könne wie in Laos. William Bundy nennt das Ausbleiben einer Änderung der amerikanischen Vietnampolitik durch die neue Regierung Kennedy eine von zwei Hauptentscheidungen, die er bis 1967 isoliert. Bedenkt man, daß Kennedy zu Beginn seiner Amtszeit in der Tat vor der Alternative gestanden sein konnte, sich aus Vietnam zurückzuziehen oder die alte Politik fortzusetzen, dann könnte man der Entscheidung durchaus den Rang einer Grundsatzentscheidung zuordnen. Aber die Möglichkeit einer Zäsur allein bildet noch keine Grundsatzentscheidung. Im Falle Vietnam fehlt das gründliche Inbetrachtziehen anderer Optionen und ihrer Folgen. Die drei Missionen amerikanischer Politiker und Fachleute nach Vietnam im Jahre 1961 waren nicht als Gruppen zum Herausfinden völlig neuer politischer Möglichkeiten gedacht; ihre Aufgabe war es, die Grundlage zu gediegenen Planungen für die Weiterführung dieser alten Politik zu schaffen. Und bei der Weiterführung dieser alten Politik ging Kennedy notwendigerweise von der Situationsdefinition der alten Regierung aus: daß die Regierung Diem eine freie gewählte

¹³ Es wäre falsch, aus der Tatsache, daß sich die Zahl der amerikanischen Berater in Südvietnam unter Kennedy von 685 auf über 16000 Mann erhöht hatte, den Schluß zu ziehen, daß dies einen grundlegenden Wandel in der amerikanischen Vietnampolitik bedeutete hätte. Die ersten Maßnahmen der Regierung Kennedy zur Steigerung des amerikanischen Engagement in Südvietnam gehen auf Pläne zurück, die schon unter Eisenhower ausgearbeitet worden waren (siehe Teil VI, Kpt. A, Abs. (4), Einleitung). Außerdem begründet die Kennedy Administration ihr Vorgehen mit politischen Aktivitäten aus der Eisenhower-Ära.

und vom Volk geachtete und unterstützte Regierung sei, daß es sich beim Vietcong um die Vorhut einer von außen gelenkten Aggression gegen Südvietnam handele, daß Südvietnam ein gut geführtes Land mit aufstrebender Wirtschaft und gesunder Infrastruktur sei.

Mithin fehlt auch das Moment der eigenen Entscheidung im weitesten Sinne, also die Beschaffung eigener Informationen nach eigenen Gesichtspunkten, die Erörterung einer von der alten Regierung unabhängigen eigenen Haltung zum Problem Südvietnam. Die Initiative lag nicht wie in Laos bei der amerikanischen Regierung, sondern im Lager des Gegners. Die Vereinigten Staaten beschränkten sich auf das Reagieren auf Änderungen der Situation, die von ihren Gegenspielern hervorgerufen worden waren: Die fortschreitende Verstärkung der amerikanischen Beratergruppen in Südvietnam war die Reaktion auf die wachsende Gefährdung des Landes durch den Vietcong, der Plan zum Aufbau von Wehrdörfern die Reaktion auf die immer stärker werdende Unterstützung des Vietcong auf dem Lande - sei es freiwillig oder gezwungenermaßen.

Fortsetzungs- oder Reaktionsentscheidungen, wie sie in Südvietnam vorliegen, unterliegen häufig der Gefahr, in ihrer Tragweite von den Entscheidungsträgern unterschätzt und mithin in ihren möglichen Folgen und der Überwachung ihrer Durchführung nicht genau genug übersehen zu werden. Diese Gefahr verstärkte sich noch durch die Art Kennedys, als wichtig angenommene Entscheidungsprozesse schon auf sehr niedriger Ebene selbst mitzugestalten und dafür andere Entscheidungen mit niedriger Priorität weitgehend zu delegieren, und zwar nicht selten nicht an seine Kabinettschefs, sondern an die Berater, deren improvisierte Einordnung in das amerikanische Regierungssystem sie keiner Verantwortlichkeit unterwirft. Die Vietnam-Studie des Pentagon bestätigt dies: Die Entscheidungen Kennedys in Bezug auf Vietnam seien "ohne

sorgfältige Prüfung¹⁴⁾ der wahrscheinlichen und möglichen Folgen gefällt worden.

¹⁴⁾ International Herald Tribune, 6.7.1971.

2, Ursachen der Entscheidung

Die Ursachen einer Entscheidung können auf ihren Rang, ihre Art und den vorausgegangenen Entscheidungsprozeß wesentlichen Einfluß haben. Die Ursache einer Entscheidung kann zu einer Krisenentscheidung führen, sie kann eine Entscheidung hervorrufen, deren Folgen das ganze künftige politische Verhalten einer Regierung mitbestimmen können.

a Laos: Andere politische Richtlinien

Laos, das ist schon angeklungen, war der erste Testfall für die in einer Hinsicht grundlegend neuen amerikanischen Außenpolitik, und zwar für die Bereitschaft der Vereinigten Staaten zur Anerkennung des Neutralismus als legitimen politischen Weg. Diese neue politische Einstellung der Regierung Kennedy machte in Bezug auf Laos eine neue Entscheidung notwendig, und sie machte sie auch möglich. Die neue Strategie ließ der Regierung in Washington nicht mehr nur die Alternative zwischen dem Aufbau einer Bastion gegen den Kommunismus und dem Verlust des Landes an das kommunistische Lager und seine Umwandlung in ein kommunistisches Aufmarschgebiet gegen die noch freien Länder Südostasiens, sondern gab ihr noch eine dritte Lösungsmöglichkeit in die Hand: die Umwandlung von Laos in einen Pufferstaat, der die Reibung zwischen Ost und West wenigstens in diesem Gebiet vermindern helfen konnte.

Es kommt natürlich noch dazu, daß in Laos ganz allgemein die Bedingungen für eine Neutralisierung des Landes günstiger zu sein schienen als in Vietnam - obwohl auch hierüber die Meinungen sehr weit auseinandergehen. Immerhin gab es in Souvanna Phouma einen Neutralisten, der im Lande allgemeine Anerkennung finden konnte, während dies in Vietnam nicht der Fall zu sein schien. Die Truppen des Pathet Lao hatten entscheidende

Erfolge erzielt, während die Kampfkraft der prowestlichen Regierungstruppen in einem katastrophalen Ausmaß gesunken war, und schließlich waren die Sowjets im Lande - ein Umstand, der die Gefahr des Zusammenpralls der beiden Großmächte ins Intolerable steigerte. Aber einem Anhänger der früheren amerikanischen Laospolitik wären gute Argumente eingefallen, die gegen die Neutralisierung des Landes sprachen - die Bedingungen, die Dulles angetroffen hatte, als er sich entschloß, Laos ins prowestliche Lager zu führen, waren wesentlich anders als zur Zeit Kennedys.

Die Wirksamkeit der neuen Richtlinien konnte nur durch den vollständigen Wechsel in den hohen Positionen der amerikanischen Regierung erreicht werden. Die neuen Leute waren nicht mit der alten Politik belastet, hatten keinen Anlaß, sich mit ihr zu identifizieren, und kein persönliches Interesse an ihrer Weiterführung - im Gegenteil: das Programm der "neuen Grenze", mit dem Kennedy seinen Wahlkampf bestritten hatte, gab ihnen geradezu die Aufgabe, sich nach neuen Möglichkeiten in der amerikanischen Außenpolitik umzusehen.

Wie entscheidend diese Komponente ist, zeigt sich daran, daß Kennedy und seine engste Mitarbeiter und Minister zwar praktisch mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte die Neutralisierung von Laos beschlossen hatten, daß aber die Ausführung dieser Entscheidungen so lange nicht im wünschenswerten Maße vollzogen wurde, solange mit J. Graham Parsons noch der Architekt der alten amerikanischen Laospolitik das Amt des Leiters der Ostasienabteilung im State Department innehatte.

(b) Vietnam: Andere Situation

Die neuen politischen Richtlinien, die der Laos-Entscheidung Kennedys ihre Form gaben, fanden in Vietnam keine Verwendung. Mit ihrem Fehlen ergab sich auch

keine Notwendigkeit zu einer Grundsatzentscheidung wie in Laos. Entscheidungen zur amerikanischen Vietnampolitik wurden also nur in der Reaktion auf die Änderung der Lage in dem Lande gesehen, hier also durch die Verschlechterung der Situation für die prowestliche Regierung Diem in Saigon. Die amerikanische Regierung schätzte, daß allein 1961 vier Mal so viele Guerrillas aus Nordvietnam infiltriert wurden als in den beiden vorangegangenen Jahren. Die politische Unterstützung des Vietcong stand erst seit Ende 1960 auf einer breiten Basis; erstmals hatte die Sowjetunion Guerrillakriege als Mittel zur "Befreiung" von Staaten der Dritten Welt anerkannt, Nordvietnam bekannte sich offen zur Unterstützung für die im Süden kämpfende Aufständischen, und der Vietcong legte sich mit starker nordvietnamesischer Unterstützung eine politische Organisation zu.

Gleichzeitig bröckelte die Basis für die Regierung Ngo Dinh Diems immer weiter ab. Die Intelligenzia des Landes wurde in die einzig mögliche Opposition, nämlich zum Vietcong getrieben, sofern sie nicht in sogenannten "Umerziehungslagern" saß, die ländliche Bevölkerung wurde durch repressive Politik, die "Umgruppierung" in falsch geplante "Agrovilles" und eine nur halbherzig betriebene Landesreform gegen die Regierung aufgebracht.

Dieser Prozeß des Abbröckelns der Basis von Diem war in Washington aber nicht wahrgenommen oder nicht als relevant betrachtet worden, weil der von der vorhergegangenen Regierung übernommene Grundsatz, eine prowestliche Regierung in jedem Falle zu unterstützen, in Vietnam noch immer Gültigkeit besaß. Es kommt dazu, daß sich die südvietnamesische Regierung im Gegensatz zur prowestlichen laotischen als fest im Sattel sitzend und, wenn nicht geliebt, so doch beim Volk geachtet vor.¹⁵ So wurde die Lage in Südvietnam

¹⁵Weder ein Umsturzversuch im November 1960, den Diem durch ein hohes Maß an Mut und Kaltblütigkeit überstand, noch mehrere Vorschläge amerikanischer Berater in der Eisenhower-Ära, Diem abzusetzen, scheinen die Regierung Kennedy in schwere Sorgen gestürzt zu haben.

von der Regierung Kennedy grundsätzlich positiv gesehen, beeinträchtigt durch eine Verschlechterung der militärischen Lage. Das Problem dieses Landes galt also als vorwiegend militärisches, und erleichtert wurde diese Annahme noch durch die sich entwickelnde Fähigkeit eines Teils der amerikanischen Truppen zur Führung eines Antiguerrillakrieges. Es war nicht notwendig, eine grundsätzlich andere Haltung zu dieser Frage einzunehmen, und es war nicht notwendig, die gleiche militärische Zurückhaltung zu üben wie in Laos, wo die Sowjets engagiert waren.

Die Entfernung Diems war im Übrigen schon kurz nach seinem Amtsantritt 1955 von General Collins, dem persönlichen Beauftragten Eisenhowers für Indochina, gefordert worden, und Botschafter Durbrow wiederholte diese Forderung Ende 1960. Siehe The Pentagon Papers, a.a.O., S. 19f., 115-118.

3. Art der Entscheidung

a Laos: Regulierungs-Entscheidung

Eine Regulierungs-Entscheidung bedeutet das Aufstellen von Regeln für künftiges politisches Verhalten, im Falle Laos also durch die vertraglich geregelte Neutralisierung. Snyder und Paige nennen eine solche Entscheidung "politisch",¹⁶ weil sie das Moment des "bargaining" im zwischenstaatlichen Bereich enthält.

Die Entscheidung der amerikanischen Regierung zu einer international verbindlichen Regelung des Status von Laos bedeutet das Eingehen einer Selbstbindung. Das heißt, daß in diesem Falle die Optionen der Entscheidungsträger eingeschränkt oder ihre Folgen durch einen Vertragsbruch anders wären als ohne diese Selbstbindung.

Sinn der Regulierungsentscheidung ist es aber vor allem, das künftige politische Verhalten der Interaktionspartner zu regeln und zu beschränken, das die Situation, welche die amerikanische Regierung zur Herbeiführung einer Regulierungs-Entscheidung veranlaßt hat, wesentlich mitgeprägt hat. Diese Entscheidung wurde von der amerikanischen Regierung deshalb gefällt, weil sie den Preis der Einschränkung eigener Optionen für die gleiche Einschränkung der Optionen der Interaktionspartner für günstiger erachtete als den Vorteil eigener relativer Aktionsfreiheit zum Preis der gegnerischen relativen Aktionsfreiheit.

Eine Regulierungs-Entscheidung braucht nicht grundsätzlich mit einer Grundsatzentscheidung oder einer Entscheidung als Folge geänderter politischer Richtlinien identisch zu sein. Es wäre beispielsweise denkbar, daß die amerikanische Regierung mit Laos einen bilateralen Bündnisvertrag abgeschlossen hätte, oder daß Laos und die Vereinigten Staaten an einem multilateralen

16 Snyder, Richard C., und Glenn D. Paige: The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme. In: Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy. New York, London, 1968

Bündnis teilgenommen hätten. Allerdings wären so die Optionen der anderen Interaktionspartner, also beispielsweise der Sowjetunion und Nordvietnams, nicht durch vertragliche Regelungen begrenzt worden, sondern höchstens durch den gegen sie geschlossenen Vertrag, etwa durch ein erhöhtes Risiko für Hanoi und Peking als Folge geänderter militärischer und machtpolitischer Konstellationen.

b/ Vietnam: Handlungsentscheidung

Handlungsentscheidungen sind ad-hoc-Entscheidungen, das heißt, sie regeln die Anpassung staatlichen Handelns an eine gegebene Situationsänderung. Es handelt sich also um Reaktionsentscheidungen, die ausbleiben, wenn sich die Situation nicht ändert oder diese Änderung nicht wahrgenommen oder als nicht relevant betrachtet wird.

Eine Handlungsentscheidung ist nicht notwendigerweise eine Nebenentscheidung, die im Rang deutlich unter einer Grundsatzentscheidung liegt. Krisenentscheidungen sind praktisch immer Handlungsentscheidungen, aber sie nehmen häufig den Rang einer Grundsatzentscheidung ein. Das gilt etwa für die Koreakrise oder für die kubanische Raketenkrise, die nach Kennedy das Ende der seit 1958 laufenden offensiven Politik der Sowjetunion bedeutete.

Eine Handlungsentscheidung stellt keine Regeln für zukünftiges politisches Handeln auf, die über das normale Maß von Festlegungen hinausgehen, die jede Entscheidung eines Mannes vom Range des amerikanischen Präsidenten mit sich bringt. Vor allem hat kein anderer Staat im internationalen System einen Anspruch darauf, daß die durch eine Handlungsentscheidung hervorgerufenen Festlegungen beachtet werden. Diese Festlegungen können für verschiedene Regierungen oder Entscheidungsträger einen unterschiedlichen Grad der Verbindlichkeit haben - für die amerikanische Regierung etwa einen höheren, weil sie sich ständig um eine angenommene oder tatsächliche "Glaubwürdigkeitslücke" sorgt, für den amerikanischen Präsidenten in der zweiten Wahlperiode einen geringeren, weil er sich nicht mehr um seine Wiederwahl kümmern muß.

4 Die Entscheidungsorganisationen a Laos

Weil Kennedy schon bei seinem Amtsantritt klare Vorstellungen von seiner Haltung gegenüber Laos hatte, konnte er auch eine "klare und feste"¹⁷ Entscheidung treffen. Weil Laos in den ersten drei Monaten der Ära Kennedy das wichtigste Problem war, konnte Kennedy auch seine gesamte Aufmerksamkeit diesem Land zuwenden; die Planungen zur Invasion Kubas in der Schweinebucht etwa hatten geringere Priorität als die zur Neutralisierung von Laos.

Der Beginn des Entscheidungsprozesses der Regierung Kennedy in Bezug auf Laos ist noch vor den Tag der Inauguration zu setzen. Es gab schon im Interregnum eine Arbeitsgruppe, die sich mit der Lösung der Laosfrage befaßte, und nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte wurden gleich mehrere solcher Gruppen gebildet, die Kennedy mindestens einmal täglich Bericht zu erstatten hatten.¹⁸ Wie von Kennedy geplant, waren diese Arbeitsgruppen ad hoc gebildet worden, das heißt, sie sollten sich nach der Erledigung ihrer Aufgaben wieder auflösen. Diese Praxis kann den Nachteil großer Diskontinuität haben, weil internationale Probleme jener Art, deren Lösung sich so lange hinzieht wie die der Laosfrage, normalerweise mehrfach von anderen überschattet oder verdrängt werden und auf einen niedrigeren Platz der Prioritätenliste abrutschen. Dieses Abrutschen kann die Auflösung solcher Arbeitsgruppen bewirken, weil entweder die Aufgabe als gelöst angesehen wird oder die Mitglieder der Gruppe an anderer Stelle gebraucht werden.

Ein zweiter Nachteil, welcher der Praxis der Arbeitsgruppenbildung häufig inhärent ist, ist die Dominanz der "Verallgemeinerer".¹⁹ Die Vorschläge von Kennedys Arbeitsgruppen waren keine Ergebnisse aus Verhandlungen

¹⁷Interview mit Ralph A. Dungan

¹⁸Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.287; Kennedy auf einer Pressekonferenz am 23.3.1961; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.213

¹⁹Atlantic Monthly, April 1968, S.49

zwischen den einzelnen Mitgliedern, die meistens den Charakter von Kompromissen tragen. Bei Uneinigkeit war jeder Dissenter - besonders bei Fragen von der Priorität von Laos - gehalten, seine eigene Meinung gesondert festzuhalten und zu begründen. Bei allen Vorteilen konnte dies aber auch bedeuten, daß die Fachleute mit ihrem in der Regel verengten Gesichtskreis gegenüber den Verallgemeinerern im Nachteil waren, vor allem, weil Kennedy selbst kein besonderer Freund des Expertentums war.²⁰

Beides ist in der Laos-Entscheidung nicht wesentlich zum Tragen gekommen. Die Diskontinuität wurde dadurch vermieden, daß die Frage der Neutralisierung dieses Landes eine relativ lange Zeitspanne hindurch den ersten Platz auf der amerikanischen Prioritätenliste einnahm und mithin von den Arbeitsgruppen ziemlich durchgehend erörtert werden konnte.

Die Gefahr der Dominanz des Entscheidungsprozesses durch die Verallgemeinerer wurde dadurch gemildert, daß die meisten Mitglieder dieser Gruppen ungewöhnlich hingebungsvolle und kenntnisreiche Leute waren. Viele von ihnen brachten schon einige praktische Erfahrung mit, was bedeutete, daß Verallgemeinerer und Experten nicht selten identisch waren. Als Beispiele seien Averell Harriman, Roger Hilsman und Walt Rostow genannt, die als Diplomat, Partisanenführer und Wirtschaftsfachmann Kenntnisse über dieses Land gesammelt hatten. Und Außenminister Rusk selbst hatte in den fünf Jahren, die er im State Department zubrachte, vorwiegend mit einem Gebiet zu tun, zu dem das damals noch französische Indochina gehört.

Jedes der an der Entscheidung zur Neutralisierung beteiligte Ministerium - also vor allem das Außen- und das Verteidigungsministerium - hatte mindestens eine Arbeitsgruppe, damit ein möglichst umfänglicher und

²⁰Eine Beschreibung der Rolle, die Kennedy den Fachleuten in seiner Regierung zugeordnet hat, bietet Sorensen in *Decision Making in the White House*, S.65ff.

multiperspektivischer Überblick über die Situation gelang. Ein Indiz für die Rangfolge der an der Entscheidung beteiligten Dienststellen ist, daß das Außenministerium zwei, das Verteidigungsministerium nur eine Arbeitsgruppe für Laos gebildet hatte.

Die Zahl der am Entscheidungsprozeß im Hinblick auf Laos beteiligten Entscheidungsträger war relativ gering - gemessen am langen Zeitraum des Entscheidungsprozesses und im Vergleich mit anderen Entscheidungen. Darüber hinaus sind die *e f f e k t i v e n* Entscheidungsträger, also diejenigen, die einen realen Einfluß auf den Fortgang der Ereignisse hatten, weitgehend identisch mit den *o f f i z i e l l e n* Entscheidungsträgern, denen kraft Amtes dieser Einfluß zusteht, den sie aber nicht ausschließlich kraft Amtes ausüben können. Wie wesentlich dieser Unterschied ist, wird bei der Beleuchtung der Vietnam-Entscheidungen festzustellen sein. Sowohl die begrenzte Zahl der im Hinblick auf Laos beteiligten Entscheidungsträger in der amerikanischen Regierung als auch die weitgehende Identität von offiziellen und effektiven Entscheidungsträgern erleichtert ihre Lokalisierung. Die wichtigsten von ihnen seien hier aufgezählt.

Präsident Kennedy:²¹ Kennedy war kraft Amtes höchster und letztlich einziger offizieller Entscheidungsträger in der amerikanischen Regierung, weil er als einziger dem Kongreß gegenüber verantwortlich war. In Bezug auf Laos hat er im Bewußtsein der Bedeutung dieser Frage die von der Verfassung vorgeschriebene Rolle maximal ausgefüllt. Aus der Beschreibung des Entscheidungsprozesses und der Durchführung der Entscheidung geht hervor, daß der Präsident bis auf wenige Ausnahmen die Entscheidungen selbst getroffen und die Durchführung fest in der Hand hatte. Eine der Ausnahmen ist das Treffen Harrimans mit Souvanna Phouma in Neu Dehli, das ohne Ermächtigung des Weißen Hauses oder des State

²¹ Siehe oben Teil II, Kpt.A

Department zustandegekommen war.²² Allerdings hatte dies auf den Verlauf der Ereignisse keinen besonderen, auf keinen Fall aber einen negativen Einfluß, weil die Absichten Harrimans zu denen Kennedys grundsätzlich kongruent waren.

Außenminister Rusk:²³ Dean Rusk hat sehr viel Zeit und Energie in die Laosfrage investiert. Er formte die erste Ministerratssitzung der SEATO nach dem Amtsantritt Kennedys entscheidend mit, wenn er auch von seinen Maximalzielen weit entfernt war. Auch war Rusk in der Anfangsphase der Genfer Laoskonferenz Leiter der amerikanischen Delegation, bis "es klar wurde, daß es dort keine raschen Ergebnisse geben würde, keine sehr rasche Einigung";²⁴ und Averell Harriman den Außenminister ablöste. Immerhin verstieß Rusk mit diesen Aktionen gegen die von ihm selbst 1960 in einem Artikel in "Foreign Affairs" aufgestellten Grundsätze, daß ein Präsident und ein Außenminister ihre auswärtigen Angelegenheiten am besten von Washington aus regeln könnten. Gipfeltreffen mit Amtskollegen würden keinen Nutzen bringen, der wesentlich über eine kurzfristige atmosphärische Verbesserung hinausgehe.

Verteidigungsminister McNamara: Schon aus dem Vergleich der Persönlichkeiten Rusks und McNamaras sowie ihrer Ministerien²⁵ geht hervor, daß die Dominanz des Verteidigungsministeriums in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten immer im Bereich des Möglichen lag. Kennedys Beziehungen zu McNamara waren enger als die zu Rusk, der im Kabinett eher eine Außenseiterrolle spielte.

Aber im Entscheidungsprozeß zur amerikanischen Laospolitik spielte McNamara keine dem Außenminister übergeordnete Rolle. McNamara hatte sich die im Pen-

²² Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.293ff; Fall, Anatomy of a Crisis, S.224

²³ Vermutungen über die Gründe für die Ernennung Rusks zum Außenminister sowie über sein und Kennedys Verständnis von seinen Aufgaben und eine allgemeine Charakterisierung siehe Teil II, Kpt. A, 2

²⁴ Interview mit William H. Sullivan

²⁵ Siehe Teil II, Kpt. A; Abschn. 2b

tagon überwiegende Meinung zu eigen gemacht, derzufolge eine militärische Lösung des Problems Laos die beste zu sein schien, als deren einzige Alternative sich nur der völlige Rückzug anbiete.²⁶ Da die Meinung dieser Gruppe von Kennedy nicht geteilt wurde, kann auch die Teilnahme McNamaras an dem Entscheidungsprozeß nicht allzu hoch bewertet werden.²⁷

Die Joint Chiefs of Staff:²⁸ Die "Organisationsgenerale"²⁹ der Vereinigten Generalstabschefs der amerikanischen Streitkräfte waren eines der typischen Produkte der Eisenhower-Ära, die intakt in die neue Regierung übernommen wurden. Ihre solidarische Gegnerschaft gegenüber der Neuen Grenze konnte erst aufgebrochen werden, als als Folge der Schweinebucht einer der Generale nach dem anderen ersetzt wurde. Am Entscheidungsprozeß zur Formulierung der neuen amerikanischen Laospolitik waren aber noch immer die alten Chiefs der einzelnen Waffengattungen beteiligt: General Lyman Lemnitzer als Vorsitzender der Vereinigten Generalstabschefs, von Schlesinger als umgänglicher Mann bezeichnet, der die Meinung der militärischen Führungsspitze nicht annähernd so sehr beherrschen konnte wie Admiral Radford; Admiral Arleigh Burke als Marinechef, der "seine schwarz-weiß gefärbten politischen Ansichten mit der Hartnäckigkeit eines Seemanns"³⁰ vertrat; Luftwaffengeneral Thomas D. White, dessen Waffengattung am meisten unter der neuen militärischen Strategie zu leiden hatte und der deshalb die bittersten Worte für seine neuen Vorgesetz-

²⁶ Man kann davon ausgehen, daß die Mehrheit im Pentagon die militärische Lösung des "alles oder nichts" bevorzugte, während man im State Department vorwiegend für eine "politische" Lösung war.

²⁷ In Schlesingers (Tausend Tage Kennedy, S.287ff) und Falls (Anatomy of a Crisis) Bericht über die Laoskrise zu Beginn der Kennedy Administration ist McNamara überhaupt nicht und bei Hilsman (To Move a Nation, S.127f), als Mann erwähnt worden, dessen Vorschläge in verschiedenen Sitzungen abgelehnt wurde.

²⁸ Über das spannungsreiche Verhältnis der neuen Regierung zu den Vereinigten Generalstabschefs siehe: Teil II, Kpt. I, Abs. 2(b), besonders Fußnoten 343 und 346

²⁹ Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.298

³⁰ ebd., S.172

ten fand; und General George H. Decker von der Armee. Einzig der Kommandant des Marine Corps, David Shoup, hob sich von seinen Kollegen durch die Befürwortung der "flexible response" ab. Er war der einzige der fünf Mitglieder dieses Gremiums gewesen, der sich gegen die Pläne zur Invasion Kubas ausgesprochen hatte, und er war der einzige, der die Regierung Kennedy auf seinem Posten überlebte.³¹

Allerdings unterschied sich die Haltung der neuen Generalität nicht grundsätzlich von der der alten - Kennedys Beobachter waren zum Beispiel über die Wahl von Curtis LeMay zum Luftwaffenchef erstaunt, dessen Erzkonservativismus ihn in die rechte Ecke drängte, und dessen Gegensatz zu Kennedys Ansichten evident und von ihm selbst stets betont worden war.³² Außer Maxwell Taylor waren alle neuen Mitglieder der Vereinigten Generalstabschefs unter Konsultierung ihrer Vorgänger ausgesucht worden³³ und somit war für ein gewisses Ausmaß an Kontinuität gesorgt.

Averell Harriman: Der Älteste am Entscheidungsprozeß über Laos Beteiligte und sein Stellvertreter William Sullivan als einer der jüngsten - das war die Stelle, in den fast alle Fäden der amerikanischen Laospolitik zusammenliefen. Harriman "beeinflusste die (Laos-)Politik mehr als irgendein anderer. Und Governor Harriman verwandte eine enorme Menge seiner eigenen Zeit und Bemühungen auf das Laosproblem".³⁴ Er galt als

31 Shoups Haltung siehe Committee on Foreign Relations, U.S. Senate; Present Situation in Vietnam. Hearing mit General Shoup vom 20.3.1968.

32 Kennedy nahm diese Kluft in dem Glauben in Kauf, streng zwischen ihrer militärischen und seiner politischen Aufgabe trennen zu können. Man dürfe militärischen Fachleuten nicht die Entscheidung über Krieg und Frieden überlassen. Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.754.

33 Siehe zu Wechsel White/LeMay Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1961, S.485; Burke/Anderson siehe ebd., S.540; Decker/wheeler siehe ebd., 1962, S.724f.

34 Interview mit Winthrop G. Brown

der erfahrenste amerikanische Diplomat seiner Zeit, war unter Roosevelt und seiner unbürokratischen Amtsführung geprägt worden und fügte sich deshalb optimal in den Ablauf der Kennedy-Politik ein.

Harriman war von Haus aus kein Ostasienfachmann. Er hatte einen Großteil seiner Erfahrungen im Zusammenspiel mit den Sowjets gesammelt und befand sich eine Zeitlang in Westeuropa, besonders in Großbritannien. Auch nach seiner Designierung zum Sonderbotschafter des neuen Präsidenten Kennedy hatte er sich nicht auf eine Tätigkeit in Indochina vorbereitet; vielmehr unternahm er damals eine lange Reise durch Teile Afrikas, um sich mit den dortigen Verhältnissen vertraut zu machen. Harrimans Amt sah ihn nicht für die große Rolle vor, die er in Bezug auf Laos spielen sollte; ein größeres Gewicht hatte seine eigene Initiative, die den selbstbewußten Mann rasch in die Spitzengruppe der Entscheidungsorganisation führte.

William Sullivan war in der Fernostabteilung des State Department beschäftigt, als Kennedy die Regierungsgeschäfte übernahm. Er hatte damals in Laos nur "leicht zu tun".³⁵ Auch die eigentliche Entscheidung zur Neutralisierung von Laos ist im Wesentlichen ohne Sullivan abgelaufen. Erst als er von Harriman als dessen Stellvertreter in Genf ausgesucht wurde, beschäftigte er sich direkt mit dem Land.

McGeorge Bundy:³⁶ Kennedys Sonderbeauftragter für die Fragen der Nationalen Sicherheit war bei Sitzungen über Laos in der Regel der Vertreter des Stabes im Weißen Haus. Eine sehr aktive Rolle bei der Behandlung der Laosfrage hat er nicht gespielt. "Bundy vermied es, der Fürsprecher einer Politik zu sein, obwohl er oft als Richter handelte, wie das gelegentlich jeder tat, der an Sitzungen im Weißen Haus teilnahm."³⁷

McGeorge Bundys Aufgabe war die Überprüfung des Ein-

³⁵ Interview mit William H. Sullivan

³⁶ McGeorge Bundys Handlungsbereich siehe Teil II, Kap. 4, Abs. 3a, und Teil V.

³⁷ Hilsman, To Move a Nation, S.56

flusses zu treffender oder getroffener Entscheidungen auf die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten und, vielleicht noch wichtiger, die Überwachung der Durchführung von Entscheidungen des Präsidenten. Tatsächlich aber hat Bundy diesen Rahmen gesprengt, etwa während der Raketenkrise um Kuba oder in der Berlinfrage. Aber es gibt keinen Hinweis auf eine entscheidende Mitwirkung Bundys in der Frage zur Neutralisierung von Laos.³⁸

Roger Hilsman: Der damalige Leiter des amerikanischen diplomatischen Geheimdienstes kann wie Bundy im Falle Laos nicht ohne weiteres zu den Entscheidungsträgern gerechnet werden. Für ihn gilt praktisch das Gleiche wie für Bundy: Im Zusammenhang mit Laos wird er praktisch nicht erwähnt. Natürlich war seine Stellung als Leiter eines Geheimdienstes anders geartet als die Bundys; er stand am Anfang der Informationskette, Bundy am anderen Ende. Seine Informationen hatten ebenso einen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß wie Bundys Analysen. Hilsman war zweifellos mit der Neutralisierung von Laos einverstanden. Die sollte aber seiner Meinung nach durch mehr militärischen Druck als nur durch die Entsendung eines symbolischen Truppenkontingentes nach Thailand vorangetrieben werden.³⁹

Walt W. Rostow: Rostow führte in den ersten Monaten der Amtszeit Kennedys eine Arbeitsgruppe, die sich mit Laos beschäftigte. Diese Gruppe legte mehrfach Vorschläge zu einem begrenzten Einsatz amerikanischer Truppen im Mekong-Tal von Laos vor, ohne dabei aber an die Grundsatzentscheidung zur Neutralisierung des Landes zu rühren. Es ist nicht klar, welche Haltung

³⁸ Falls Bundy hier eine Alternative energisch vorgetragen haben sollte, könnte es eher eine militärische sein. Verfolgt man die amerikanische Vietnampolitik über Kennedy hinaus, so findet man immer wieder Bundy als wichtigen Mitarbeiter an Plänen zur Eskalierung des Krieges. Während der Kubakrise gehörte Bundy zu den Leuten, die ein militärisches Vorgehen gegen die Insel befürworteten.

³⁹ Hilsmans Darstellung von der Laospolitik Kennedys siehe *To Move a Nation*, S.127ff, seine eigene Rolle S.144f

Rostow zur Neutralisierung des Landes eingenommen hat. Falls er aber dagegen gewesen sein sollte, so ist sicher, daß er sie akzeptiert hat, nachdem sie Kennedy für richtig befunden hat.

Hilsman bemerkt, daß Rostow für die Bombardierung Nordvietnams war, im Zusammenhang mit dem Konflikt zwischen Anhängern einer "militärischen" und einer "politischen" Lösung. Es ist deshalb eher anzunehmen, daß Rostow auch im Falle Laos ein Anhänger der "militärischen" Lösung war.⁴⁰

J. Graham Parsons: Wie schon erwähnt, war "der schändliche Architekt der zerstörerischen amerikanischen Politik gegenüber Laos"⁴¹ noch bis Ende März 1961 auf seinem Posten als Leiter der Fernostabteilung im State Department. Hilsman zählt ihn zu denen, die zu Beginn der Kennedy-Ära noch regelmäßig an den Schlüsselsitzungen über Laos teilnahmen.⁴² Darüber hinaus hatte Parsons den Vorteil, einer der Wenigen in der Runde zu sein, die nicht nur mit der Behandlung des Laosproblems, sondern auch mit der jedes anderen Problems der internationalen Politik vertraut waren. Ferner wurde Parsons gegenüber seinen neuen Kollegen dadurch begünstigt, daß er die Feinheiten im Umgang mit der Washingtoner Bürokratie kannte. Und schließlich konnte er auf eine lange Laufbahn in enger Berührung mit Laos zurückblicken. Er war amerikanischer Botschafter in Vientiane gewesen, bevor er Assistant Secretary geworden war, und er hatte ein Interesse daran, die Politik, die weitgehend seinen Stempel trug, fortzusetzen.

Erschwert wurde für Parsons die Einflußnahme auf die Laospolitik der Kennedy Administration dadurch, daß er einer sehr geschlossenen Gruppe gegenüberstand, deren Meinungsbildungsprozeß im Hinblick auf dieses

⁴⁰ Siehe Hilsman, ebd., S. 146

⁴¹ Souvanna Phouma in einem Interview in seinem Exil, der kambodschanischen Hauptstadt Phnom Penh, mit der New York Times; siehe New York Times, 19.1.1961.

⁴² Hilsman, To Move a Nation, S. 127.

Land im Wesentlichen abgeschlossen war, als sie ins Weiße Haus einzog. Die neuen Leute sahen keine Veranlassung, auf ihre Vorgänger besondere Rücksicht zu nehmen, ja, ein gewisser Antagonismus zwischen ihnen wurde nach dem Wahlkampf und dem Programm der Neuen Grenze praktisch erwartet. Dieses Moment wog zweifellos wesentlich stärker als Parsons Erfahrung im Regieren, denn die Vorstellungen, die er noch unter Eisenhower durchsetzen konnte, waren spätestens nach einem halben Jahr Kennedy völlig verschwunden.

Die CIA-⁴³ Ebenfalls routinemäßiger Teilnehmer an diesen Sitzungen war ein Vertreter der CIA. Für ihn galten in etwa die selben Vorteile wie für Parsons, weil auch die CIA-Leute schon mit Problemlösungen in der internationalen Politik vertraut waren. Dazu kommt beim CIA die relativ weitgehende Unkontrollierbarkeit, die erst nach der Schweinebucht einen entscheidenden Dämpfer erhielt. Der CIA-Gruppe in der amerikanischen Botschaft in Vientiane wurde eine eifrige Aktivität nachgesagt, die nicht immer mit denen des Botschafters im Einklang war - eine Tatsache, die den starken Mann der Regierung Boun Oum, Phoumi Nosavan, überzeugte, "daß wir ihn letzten Endes unterstützen würden, was immer er tun würde. Und es dauerte lange, ihn davon zu überzeugen, daß das nicht der Fall war"⁴⁴. Botschafter Brown verneinte zwar die Frage, ob die CIA-Abteilung in der Botschaft eine eigene Politik betrieb, aber William Sullivan meinte, der Botschafter sei "nicht der stärkste Verwalter"⁴⁵ gewesen. Es dürfen auch nicht die ungewöhnlich starken Bindungen an die vorangegangene Regierung unterschätzt werden, die in CIA-Chef Allen Dulles ihren deutlichsten Ausdruck fanden. Dulles und seine Leute konnten sich nur schwer an die neuen Zeiten gewöhnen, und die Kennedy-Regierung mußte zwangs-

43 Ausführliche Beschreibung der CIA, ihrer Funktion und ihres Verhältnisses zur Regierung Kennedy siehe Teil II, Kap. A, Abs. 1(a).

44 Interview mit Winthrop G. Brown.

45 Interview mit William H. Sullivan.

läufig auf die CIA wie eine Bedrohung wirken, was - zumindest in den ersten Monaten des Jahres 1961 - zu einer Solidarisierung zwischen den Gruppen führte, in denen die Mitglieder aus der Eisenhower Administration dominierten.

Eine nähere Betrachtung des Entscheidungsprozesses, der zur Neutralisierungspolitik gegenüber Laos führte, zeigt, daß hier die effektive Entscheidungshierarchie der offiziellen im Wesentlichen ähnelt. Präsident Kennedy war auf Grund seines hohen Grades an Informiertheit und seines frühzeitigen Eingreifens in den Entscheidungsprozeß in der Lage, die Spitze der Pyramide zu behaupten. Laos war einer der Anlässe, die Kennedy zu den Gesprächen mit Chruschtschow führten, wegen Laos konferierte er mit McMillan in Key West und auf den Bahamas, und Laos war das beherrschende Thema in Gesprächen zwischen Kennedy und Gromyko.⁴⁶ Die Laos-Arbeitsgruppen mußten Kennedy mindestens einmal pro Tag Bericht erstatten, und die Pläne der Militärs in Bezug auf Laos wurden von ihm strengen Prüfungen unterworfen.⁴⁷ Ein Beweis für diese Tatsache kann aber auch schon darin gesehen werden, daß Kennedys Intentionen letztlich in der Weise erfüllt wurden, wie es die internationale Konstellation zuließ.

Die Militärs und die CIA, die in Südvietnam eine so entscheidende Rolle spielen sollten, wurden in ihrer Handlungsfreiheit schon sehr bald beschränkt. Kurze Zeit nach Kennedys Amtsantritt wurde General Heintges⁴⁸ aus Laos entfernt, und Kennedy schickte an alle

⁴⁶ Siehe beispielsweise Business Week, 1.4.1961, U.S. Runs Big Risk in Trying For Laos Deal.

⁴⁷ Hierbei ist der Einfluß der gescheiterten Invasion Kubas an der Schweinebucht zu beachten. Schlesinger legt Wert auf die Feststellung, daß Laos und Kuba zum damaligen Zeitpunkt eng miteinander verknüpft waren, und in General Taylors Interview klingt dieser Aspekt ebenfalls sehr stark an. Siehe aber auch Fall, Anatomy of a Crisis, S.139f; Hilsman, To Move a Nation, S.133f; Interview mit William H. Sullivan.

⁴⁸ Kurze Charakterisierung von General Heintges siehe Interview mit William H. Sullivan; Fall, Anatomy of a Crisis, S.133.

seine Botschafter ein Schreiben, wonach sie allein für die Aktivität der anderen amerikanischen Dienststellen in dem Land verantwortlich seien, in dem sie die Vereinigten Staaten vertreten, um somit eine Kontrolle über die Tätigkeit der CIA im Ausland zu bekommen.

Vergleicht man die Aktivitäten des Verteidigungsminister McNamara in Bezug auf Laos mit denen des Außenministers Rusk, so liegt das deutliche Übergewicht beim State Department. Rusk war es, der versuchte, die Mitgliedsstaaten der SEATO auf die amerikanische Laospolitik einzuschwören, und Beamte aus seinem Ressort waren es, die die besonderen Exponenten dieser Politik waren - vor allem Averell Harriman und William Sullivan. Rusk war zunächst der Leiter der amerikanischen Delegation bei der Laos-Konferenz in Genf, und in den meisten Erklärungen über Laos wurde Rusk, nie aber Verteidigungsminister McNamara erwähnt.⁴⁹

b. Vietnam

Der Entscheidungsprozeß der Regierung Kennedy in Bezug auf Vietnam litt, wie schon erwähnt, an einem gravierenden Informationsmangel. Von Anfang an war Kennedy auf diese Krise nicht vorbereitet, und nach General Taylors Aussage galten die ersten Besuche hoher amerikanischer Politiker in Saigon vorwiegend dem Ziel der Informationsbeschaffung.⁵⁰ Es ist in der Tat im höchsten Maße fraglich, ob die Lage in Südvietnam überhaupt als Krisensituation perzipiert worden ist - zahlreiche Erklärungen und Berichte, aber auch verschiedene Interviews zu dieser Arbeit vermitteln eher den gegenteiligen Eindruck.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden hier beschriebenen Entscheidungsprozessen liegt bei den Ent-

⁴⁹ Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy,

⁵⁰ Interview mit Maxwell D. Taylor

scheidungsträgern. In Bezug auf Laos ist die Zahl der Entscheidungsträger relativ gering, die offiziellen Entscheidungsträger sind im Wesentlichen mit den effektiven identisch. Anders in Vietnam: Hier ist die Zahl der offiziellen Entscheidungsträger schon deshalb nicht so leicht zu ermitteln wie beim Laos-Entscheidungsprozeß, weil es sich um eine Reihe von Entscheidungen mit häufig wechselnden Entscheidungsorganisationen handelt.

Noch schwieriger gestaltet sich die Identifikation der effektiven Entscheidungsträger. Es ist ersichtlich, daß die von Kennedy gefällten Entscheidungen anders erwartet waren als die ihnen folgenden Ereignisse. Das heißt, es gab Leute, die Entscheidungen fällten, ohne in der Entscheidungsorganisation Mitglied zu sein, also ohne o f f i z i e l l e Entscheidungsträger zu sein. Hier sind also offizielle Entscheidungsträger nicht identisch mit den effektiven.

Der effektive Entscheidungsträger ist, wenn er nicht gleichzeitig der offizielle ist, für sein Handeln nicht verfassungsrechtlich verantwortlich. Außerdem ist er nur sehr schwierig auszumachen, weil weder sein Platz noch seine Bedeutung, also seine Machtstellung, aus dokumentarischem Material belegt werden kann. Das schwierigste Problem bei der Suche nach dem effektiven Entscheidungsträger aber ergibt sich daraus, daß er nicht ausdrücklich selbst eine neue Entscheidung fällt, sondern den Vollzug einer schon gefällten Entscheidung auf eine andere Weise ablaufen läßt, als dies eigentlich vorgesehen ist, und so Situationen oder Aktionen hervorruft, die nur durch eine andere Entscheidung der offiziellen Entscheidungsträger, wären sie gleichzeitig die effektiven, möglich oder wünschbar wären.

Außenminister Dean Rusk beispielsweise kann im Hinblick auf die Lösung des Vietnam-Problems kaum mehr als effektiver Entscheidungsträger angesehen werden.

Qua Amt, also offiziell, ist er zwar zu Entscheidungen von gleicher Tragweite wie in Laos ermächtigt, aber de facto hat er seine Befugnisse freiwillig und ohne Not an den Verteidigungsminister und das Pentagon abgetreten. Rusk legte diesem Verhalten die bei einem Politiker kaum entschuldbare oder verstehbare Fehlannahme zugrunde, daß ein politisches auswärtiges Problem von einem militärischen auswärtigen Problem so zu trennen sei, daß es nur von militärischen und nicht von außenpolitischen Fachleuten zu behandeln sei - völlig uneingedenk der alten Erkenntnis, daß politische und militärische auswärtige Maßnahmen eng miteinander verknüpft sind. Freilich handelte er damit durchaus im Rahmen der Tradition des State Department, das schon früher nicht selten seinen Handlungsbereich auf diese Weise beträchtlich eingeengt hat.⁵¹

Bleibt man bei der Argumentation, daß militärische und politische auswärtige Probleme nicht dergestalt zu trennen sind, daß sich ein Ressort völlig der Einflußnahme enthält, so ist auch die Identität von Verteidigungsminister McNamara und den Vereinigten Generalstäben als offizielle und als effektive Entscheidungs-träger nicht eindeutig. Es steht außer Frage, daß beide im Falle Südvietsnam zu den offiziellen Entscheidungs-trägern gehörten. Sie saßen in den meisten Sitzungen über Vietnam, ihr Standpunkt, nämlich der militärische, nahm eine durchaus wichtige Stellung in dem Problem ein. Aber wegen der Zurückhaltung Rusk und des State Department war die e f f e k t i v e Entscheidungsgewalt der Militärs⁵² wesentlich breiter entwickelt als es ihnen qua Amt - also offiziell - zustand. Es ist hier also festzuhalten, daß im idealen Entscheidungsprozeß nicht nur die Identität von offiziellen und effektiven Entscheidungs-trägern vorhanden ist, sondern daß auch eine bestimmte Relation bestehen muß:

⁵¹ Siehe Teil II, Kpt. A, Abs. 2(a).

⁵² Es sei gestattet, der Arbeitsmethode halber McNamara zuden Militärs zu zählen.

Hat ein offizieller Entscheidungsträger mehr effektive Macht, als ihm offiziell zusteht, dann ist diese Relation gestört. Maßstab zur Beurteilung dieser Relation ist die verfassungsgemäße Stellung des Entscheidungsträger, wobei nicht zu vergessen ist, daß gewisse Prioritäten bestehen, etwa der Primat der politischen Lösung über der militärischen.

Dazu kommen noch die effektiven Entscheidungsträger auf der untersten Ebene, die überhaupt keinen offiziellen Charakter haben. Besonders relevant im Hinblick auf Südvietnam sind hier die einzelnen amerikanischen Berater, die mehrfach und eindeutig als Nicht-Kampftruppen definiert worden sind.⁵³ Aber in einer Situation wie in Südvietnam ist es schwer, zu definieren, ob ein schießender Berater sich verteidigt oder schon kämpft, ob er noch taktisch berät, oder schon befiehlt. In einem Land, in dem es keine sicheren Gebiete gibt, kann ein Fluglehrer sehr leicht zum Luftangreifer werden, ein Transportflugzeit leicht zum Bomber, ein Luftaufklärer leicht zum Zerstörer. Diese Grenzen wurden von den Beratern nach eigener Entscheidung überschritten, ohne dazu offiziell ermächtigt zu sein, aber auch ohne dafür zur Verantwortung gezogen zu werden. Je mehr Soldaten als Berater nach Südvietnam kamen, je mehr Kampfflieger als Fluglehrer, je mehr Hubschrauberpiloten als Truppentransporteure, dest häufiger wurde zwangsläufig diese Grenze überschritten, die in jedem einzelnen Falle zwar möglicherweise gerechtfertigt werden wollte, aber insgesamt doch eine Entwicklung einleitete, die das aktive Engagement amerikanischer Truppen im Kampf gegen den Vietnamkong bedeutete.

Zu den effektiven Entscheidungsträgern auf der unteren militärischen Ebene traten die auf der unteren diplomatischen Ebene. Der amerikanische Botschafter in Sai-

⁵³ Von Kennedy am 15.1.1962, am 7.2.1962, am 14.2.1962 auf Pressekonferenzen; Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1962, S.17, 122, 137, ferner in den Interviews mit Maxwell Taylor und William Sullivan.

mon, Frederic Nolting, entschied sich nicht qua Amt, also offiziell dafür, daß Diem als der einzige Garant für den Sieg über den Vietcong an der Macht zu halten sei, sondern dank seiner effektiven Machtposition, die er durch seine Stellung als höchste örtliche amerikanische Informationsquelle hatte. Natürlich ist klar, daß er diese Entscheidung niemals gegen den ausdrücklichen Willen des Präsidenten hätte durchsetzen können. Er kann die Politik des Weißen Hauses nicht ändern, "aber er kann die Art und Weise beeinflussen, in der sie durchgeführt wird".⁵⁴

Nolting ging in der Ausnützung seiner Stellung recht weit. Er unterließ es nicht nur, Nachrichten seiner Mitarbeiter weiterzugeben, mit denen er nicht einverstanden war, sondern legte sich auch mit den amerikanischen Pressevertretern in Südvietnam an, um sie zu einer freundlicheren Berichterstattung zu bewegen. Es gibt nicht wenige Leute, die ihn beschuldigten, Informationen unterschlagen oder verdreht zu haben, wenn sie seine Absichten bezüglich Diem zu Beeinträchtigen drohten.⁵⁵

Umgekehrt war die Lage an der Spitze der Entscheidungs- pyramide. Präsident Kennedy, mächtigster offizieller Entscheidungsträger seines Landes, hat sich als effektiver Entscheidungsträger den Rahmen seines Amts in Bezug auf Südvietnam bei weitem nicht ausgefüllt. Kennedy hat dies offenbar bewußt und billigend in Kauf genommen, solange er Südvietnam nicht als krisenhafte Situation perzipiert hatte. Während eines Großteiles seiner Amtszeit nahmen ihn andere Probleme wesentlich mehr in Anspruch als Vietnam. Daß er diese Frage vernachlässigt hat, ist eine logische Folge seines Regierungsstils und wohl auch der Stellung des Präsidenten in der amerikanischen Regierung überhaupt.

⁵⁴ Interview mit Winthrop G. Brown.

⁵⁵ New Republic, 12.5.1962, The War in Vietnam.

Selbstverständlich war es Kennedy, der die Verlegung einer bestimmten Anzahl amerikanischer Soldaten nach Südvietnam anforderte, und es ist auch kein einziger Soldat mehr dorthin geschickt worden als Kennedy wollte. Aber der Präsident war über Vietnam in den sechziger Jahren nicht besonders gut informiert. Er unterlag hierbei wahrscheinlich einer Selbsttäuschung, indem er dachte, dank seines Indochinabesuches im Jahre 1951 habe er nun ein genügendes Maß an Information. Ferner verbot ihm die Beschäftigung mit dringlicheren oder als dringlicher angenommenen Problemen ein tieferes Eingehen in die Problematik Vietnam. Ohne die so zu erreichenden Informationen fiel es ihm nicht schwer, die Vorschläge seiner Militärs und Berater logisch nachzuvollziehen und gutzuheißen. Ein letztes Moment rührt ebenfalls aus der Beschäftigung mit anderen Fragen her: Weil Kennedy eigentlich keine Zeit für Südvietnam hatte, tendierte er dazu, gute Nachrichten höher zu bewerten als kritische. Kennedy, der sich Pressekritik gegenüber erstaunlich dünnhäutig gezeint hat,⁵⁶ schenkte den negativen Vietnam-Berichten wohl nicht genug Beachtung und wurde dabei wahrscheinlich auch durch die Uneinigkeit in der Presse selbst bestärkt.

Aus diesen Gründen konnte Kennedy seine Entscheidungen zwar fällen, wenn er auch am Entscheidungsprozeß selbst nur kurze Zeit partizipiert hatte, aber die Durchführung dieser Entscheidungen konnte er nicht mehr überwachen. Diese Überwachung war eine der Hauptaufgaben seines persönlichen Stabes, der aber in dieser Hinsicht an einem entscheidenden Handicap litt: die meisten Mitglieder dieses Stabes, die sich mit Vietnam befaßten, waren die Protagonisten eines Antiguerrillakrieges im Rahmen der Taylor-Strategie "flexible response". Sie hatten mithin ein Interesse daran, daß

⁵⁶ Kennedy: "Ich les mehr, aber es gefällt mir weniger".
Siehe Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.333.

ihre Ideen auf dem Prüffeld Vietnam möglichst ungeschmälert in die Tat umgesetzt wurden und wurden dabei Opfer einer Selbsttäuschung. In der Theorie war bei den Gedanken der Antiguerrilla-Protagonisten sehr viel von politischen und sozialen Maßnahmen die Rede. Sie glaubten aber, diese Maßnahmen erst nach der militärischen Sicherung der Gebiete einsetzen lassen zu können.⁵⁷ Daß die deshalb stark militärisch betonte amerikanische Vietnampolitik bis Ende 1962 noch erfolgreich zu sein schien, ist noch einer der tragischen Aspekte der ganzen Ereignisse, ohne die es möglicherweise nicht zu einem so tiefen Engagement der Amerikaner gekommen wäre.

Exponenten der militärischen Vietnampolitik waren wohl Roger Hilsman und Walt Rostow. Beide möchte ich hier eingliedern, obwohl der eine überhaupt nicht, der andere etwas weniger als ein Jahr lang im Weißen Haus selbst arbeitete. Wesentlich typischer als für den Laufbahn-Beamten im State Department sind sie für den Kennedy-Gefolgsmann im Weißen Haus, den "liberalen Professor" wie Arthur Schlesinger oder Jerome Wiesner, für den Mann der "Neuen Grenze", der die alten politischen Überzeugungen in Frage stellt⁵⁸ und der schnellen Entscheidung wegen den verkrusteten, langen und lang-samen Dienstweg meidet. Hilsman und Rostow kannten die Mitglieder des Stabes im Weißen Haus viel besser als ihre Kollegen im State Department und galten dort bald als Brückenkopf der Kennedy-Leute, der zu bekämpfen war.⁵⁹ Die Reden und Schriften Hilsmans und Rostows wurden für so wichtig befunden, daß sie bald in den Lehrbüchern der Armee zu finden waren,⁴⁴ und sie

⁵⁷Rostow, View From the Seventh Floor, S.118.

⁵⁸In der Rückschau ist zu erkennen, daß die Männer der "Neuen Grenze" die alten Grundlagen der amerikanischen Außenpolitik doch nicht in Frage gestellt hatten. Dominotheorie, US-Interessen in Südostasien, Angst vor dem Weltkommunismus blieben als Leitlinie amerikanischen Handelns unangestastet.

⁵⁹Siehe hierzu Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.362f, Simpson, Anatomy of the State Department, S.232ff.

schiene der ideale Weg zur Bekämpfung von Guerrillas zu sein. Es konnte also sehr leichtfallen, sich auf Kosten diplomatisch-politischer Lösungen auf die Thesen zum Antiguerrillakrieg dieser beiden Leute zu konzentrieren.

Weil die effektiven Entscheidungsträger nicht mit den offiziellen identisch waren, unterschied sich im Falle Vietnam auch die offizielle Hierarchie in der Entscheidungsorganisation von der effektiven. Hier wirkt sich stärker noch als bei der Suche nach den Entscheidungsträgern die gestörte Relation zwischen effektiver und offizieller Entscheidungsbefugnis bei den Entscheidungsträgern aus, die zu den offiziellen Entscheidungsträgern gehören. Mithin fehlt im Entscheidungsprozeß eine klar gegliederte Entscheidungs-
pyramide, wobei wiederum im Idealfall die effektive und die offizielle Entscheidungs-
pyramide kongruent sein müßte.

Das starke Auftreten des militärischen Teils der Entscheidungsorganisation wurde in seiner Wirkung noch verstärkt durch die gleichzeitige Zurückhaltung des Präsidenten und des Außenministers in dieser Frage, wobei diese Haltung des einen unbewußt, zum Teil aus Mängeln seines Regierungsstils und seiner Organisation, zum Teil aus Mängeln der verfassungsmäßig vorgesehenen Regierungsform entstand, die des anderen aus der bewußten Entscheidung, Vietnam als militärisches Problem zu betrachten und den militärischen Fachleuten zu überlassen. Eine Folge vor allem des unbewußten Verlassens der Spitze der effektiven Entscheidungs-
pyramide durch den Präsidenten ist die unkontrollierte Vorrangstellung des Militärs - unkontrolliert, weil nicht perzipiert. Die augenfälligste Umkehr in der Entscheidungs-
pyramide erfolgte im Falle Vietnam aber durch den kräftigen effektiven Machtzuwachs in der unteren militärischen und diplomatischen Ebene, also durch die amerikanischen Berater in Südvietnam und die diplomatischen Vertreter in Saigon. In über-

durchschnittlich hohem Maße waren diese Gruppen an der Ausformung der amerikanischen Politik gegenüber Südvietnam beteiligt, nicht, weil sie sich auf irgend eine Weise einen nicht vorgesehenen Machtzuwachs verschafft hatten, sondern weil die Schwäche der Führung ein Vakuum hatte entstehen lassen, das von ihnen in Ermangelung anderer Gruppen ausgefüllt werden mußte.

5 Motivationen

a Laos:

Wollte man ein "rational policy model" auf die amerikanische Indochinapolitik unter Kennedy anwenden, so wäre es wohl hier am ehesten angebracht. Obwohl schon konstatiert wurde, daß die Entscheidung Kennedys, auf die Neutralisierung von Laos hinzuwirken, Ausdruck einer weltanschaulichen Änderung der Washingtoner Außenpolitik ist, also eine starke ideologische Komponente vertreten ist, so kann doch festgestellt werden, daß die Entscheidung auf rational nachvollziehbaren Grundlagen ruht - rational, soweit dies bei menschlichen Entscheidungen überhaupt möglich ist.

Das Leitmotiv der amerikanischen Laospolitik war vermutlich das gleiche wie unter Eisenhower: die Vermeidung einer kommunistischen Machtübernahme in Laos, die Zweifellos als weitere Ausdehnung der chinesischen Einflußsphäre angesehen worden wäre. Dieses Motiv tritt ganz klar hervor.⁶⁰ Diese kommunistische Machtübernahme hätte in amerikanischen Augen bedeutet, daß drei weitere südostasiatische Länder unmittelbar vom Kommunismus, also von der Volksrepublik China, bedroht gewesen wäre. Schließlich wäre Laos in einem solchen Fall idealer Verbindungsweg zwischen Nord- und Südvietnam gewesen - eine Möglichkeit, der die Vereinigten Staaten mit Hilfe der indisch geführten Internationalen Kontrollkommission zu begegnen hofften.⁶¹

Zweites Motiv war die Vermeidung eines militärischen Engagements der Vereinigten Staaten in Laos. Den ersten Grund hierfür hat das Land selbst und seine mangelhafte Infrastruktur, das für eine moderne und vollmotorisierte Armee mit schweren Waffen, wie sie die Vereinigten Staaten hatten, denkbar ungeeignet war.

⁶⁰ Zum Beispiel auf Kennedys Pressekonferenz vom 23.3.1961

⁶¹ Interview mit William H. Sullivan.

Es gab weniger als 1 500 Kilometer "Allwetter"-Straßen, und "sogar in der Trockenzeit kann das Reisen so etwas wie ein Gottesurteil sein".⁶² Das Land war fast vollständig vom Dschungel bedeckt, und es gab "keine definierbare Linie, die wir zur Verteidigung wählen konnten".⁶³ Ferner war Kennedy enttäuscht von dem schlechten Abschneiden der Königlich-laotischen Armee, die eine Schlacht um die andere verlor, sofern sie es nicht vorzog, von Anfang an jedem Kampf auszuweichen.⁶⁴ Wichtigster Beweggrund zur Vermeidung einer militärischen Intervention in Laos war aber die Anwesenheit der Sowjetunion. Sie hatte sich durch ihr massives Eingreifen zugunsten des Pathet Lao Interessen geschaffen, die völlig aufzugeben sie wohl nicht bereit war. Das heißt, im Falle eines militärischen Eingreifens der Vereinigten Staaten wäre eine bewaffnete Intervention der Sowjetunion zum Schutz eben dieser Interessen nicht auszuschließen gewesen. Für einen daraus entstehenden Konflikt der beiden Weltmächte untereinander war aber Laos weder der richtige Ort noch der angemessene Anlaß.⁶⁵

Drittes Motiv war die Eindämmung der Volksrepublik China, die in der Kennedy Administration noch vor der Sowjetunion als Hauptbedrohung der amerikanischen Position im internationalen System angesehen wurde.⁶⁶

⁶² Fall, Anatomy of a Crisis, S.17.

⁶³ Interview mit William H. Sullivan.

⁶⁴ In der amerikanischen Presse dieser Zeit wurde sehr viel über die mangelhafte Kampfbereitschaft der laotischen Soldaten gespottet. (US News & World Report, 27.3.1961, It Looks Like One More Country Going to the Communist, Time, 24.3.1961, The White Elephant, Saturday Evening Post, 22.4.1961, How Uncle Sam Fumbled in Laos), aber Bernard Fall zeichnet ein ganz anderes Bild von den laotischen Truppen, die, bei guter Führung und für einen attraktiven Zweck, gnauso gute Kämpfer sein konnten wie jeder ihrer Gegner (Fall, Anatomy of a Crisis).

⁶⁵ Schlesinger, Tausend Tage Kennedy, S.287, Hilsman, To Move a Nation, S.130; Interviews mit Maxwell D. Taylor und William H. Sullivan.

⁶⁶ Siehe etwa State of the Union Message vom 30.1.1961; Public Papers of the Presidents- John F. Kennedy, 1961, S.23; Gemeinsames Communiqué Kennedys und des neuseeländischen Ministerpräsidenten Holyoake vom 3.3.1961;

Hanoi galt, wenn nicht als Verbündeter, so doch als Werkzeug Pekings, und seine militärischen Erfolge wurden als die des großen Nachbarn betrachtet.⁶⁷ Weil die Eindämmung Chinas in Laos mit militärischen Mitteln aus verschiedenen Gründen nicht opportun erschien, bot sich die Neutralisierung als günstige Alternative an - sofern sie realisiert werden konnte, was einige Mitglieder der Kennedy Administration bezweifelten.⁶⁸ Es wurde in Washington angenommen, Peking wolle gemäß seiner Ideologie die Weltherrschaft des Kommunismus verwirklichen. Der Konflikt zwischen der Volksrepublik China und der Sowjetunion galt, wenn er wirklich ernsthaft in Betracht gezogen wurde,⁶⁹ als Streit um den besten Weg zur Weltrevolution, die gemeinsames Ziel beider Staaten sei.

Ein weiterer Beweggrund für die amerikanischen Bemühungen um die Neutralisierung von Laos lag in dem Wunsch nach Begrenzung des Konfliktes. Als Kennedy sein Amt antrat, waren drei Weltmächte unmittelbar in den Konflikt von Laos verwickelt: die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und die Volksrepublik China - und Amerika "hatte nicht die besten Leute in seiner

ebd., S.148f; Pressekonferenz vom 1.2.1961; ebd., S.136; vom 18.2.1961; ebd., S.69; vom 1.3.1961; ebd., S.159; vom 11.10.1961; ebd., S.658; vom 8.11.1961; ebd., S. 705. Auch 1962 sah Kennedy keinen Anlaß, seine Meinung zu revidieren, sondern sah sich darin bestärkt durch den indisch-chinesischen Konflikt und die Haltung Pekings zum Atomteststopp.

⁶⁷ Interview mit William H. Sullivan

⁶⁸ Siehe hierzu Interview mit Edmund A. Gullion und Rede von Frederic E. Nolting

⁶⁹ James C. Thomson bezweifelt, daß Kennedy diesen Bruch in seiner vollen Tragweite und seinem wahren Charakter erkannt hat (Atlantic Monthly, April 1968). Als Beispiel zur Bestätigung von Thomsons Behauptung mag Kennedys dritte State of the Union Message dienen, in der er über die "wachsenden ... Spannungen im kommunistischen Block" sprach: "... der sowjetisch-chinesische Zwist betrifft die Mittel, nicht die Ziele. Ein Streit darüber, wie man die freie Welt am besten begräbt, ist kein Grund zur Freude im Westen." (Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S. 17f) Schon ein Jahr zuvor, am 22.1.1962, hatte Dean Rusk auf einer Pressekonferenz die selbe Feststellung gemacht.

Mannschaft"⁷⁰ Trät eine Lase ein, die eine dieser Mächte nicht tolerieren konnte - und die Gefahr einer für die Vereinigten Staaten unannehmbaren kommunistischen Machtübernahme in Laos war sehr deutlich -, so konnte die Reaktion dieser Macht unabsehbare Folgen nach sich ziehen. Schließlich hatten zwei dieser Mächte ein riesiges Arsenal an Atomwaffen, und die dritte glaubte dies mit ihrer überlegenen Bevölkerungsanzahl, die größer war als die der beiden anderen zusammen, aufwiegen zu können, auch unter Inkaufnahme großer Opfer - davon war man in Washington überzeugt.

Betrachtet man alle diese Motive, so fällt der relativ geringe ideologische Inhalt auf. Es wurde hier ziemlich emotionslos mit dem Maßstäben der "cost-effectiveness" gerechnet, die McNamara mit viel Erfolg nicht nur im Pentagon, sondern auch in weiten Teilen der amerikanischen Außenpolitik eingeführt hatte. Zwar spielte auch hier die rational nicht ohne weiteres faßbare Angst vor dem Kommunismus eine große Rolle, und mit ihr die Eindämmungsversuche Washingtons gegenüber China, aber auf dieser Grundlage wurde sehr logisch aufgebaut. Man sah im Antikommunismus allein nicht mehr die einzige Alternative zum Kommunismus, sondern man fragte sich, welche mögliche Lösung für die Vereinigten Staaten die optimale sei - nicht im Hinblick auf die Verteidigung einer "freien Welt", sondern auf den zählbaren Nutzen für Washington; zählbar in Geld, in militärischen und politischen Vorteilen.

b. Vietnam

Die Vietnampolitik des Präsidenten Kennedy ist nicht so leicht rational zu begründen wie seine Laospolitik. Es fehlt hier im großen Maße der Prozeß der Informierung, durch den sich der Entscheidungsprozeß betreffs Laos so auszeichnete. Die Informationen mußten weitgehend von der vorigen Regierung übernommen werden,

⁷⁰ Interview mit William H. Sullivan

und mit ihnen die ganzen Fehleinschätzungen, die bei der Kampfkraft der südvietnamesischen Armee begannen und beim Grad der Beliebtheit und Effizienz der Regierung Diem endeten, und die noch verstärkt wurden durch neue Fehleinschätzungen der Kennedy-Fra selbst. Amerikanische Stellen in Südvietnam versuchten bewußt, ungünstige Berichte zurückzuhalten, weil sie, praktisch alle Vertreter der neuen Counterinsurgency-Theorie im weitesten Sinne, ein persönliches Interesse an der Fortsetzung der von ihnen begonnenen Politik hatten.⁷²

Auch hier war, wie in Laos, wichtigstes Motiv die Vermeidung einer Machtübernahme durch die Kommunisten. Auch hier spielte die Dominotheorie eine sehr große Rolle, aber es gab auch andere Momente, die der Regierung Kennedy die Neutralisierung Südvietnams zu verbieten schienen. Die amerikanische Regierung glaubte, in Vietnam zu sehr verpflichtet und ihre Hilfe zu sehr "institutionalisiert"⁷³ zu haben, als daß sie die Saigoner Regierung durch ein neutralistisches Kabinett hätte ersetzen lassen können.⁷⁴ Man sprach sehr oft von der "Glaubwürdigkeitslücke", die sich öffnen würde, wenn Südvietnam neutral, das heißt von den USA aufgegeben würde. Besonders die Politiker in Ländern der Dritten Welt, so wurde argumentiert, könnten sich den

⁷² Siehe etwa New Republic, 12.5.1962, The War in Vietnam. Botschafter Nolting hatte seine Entscheidung zu verteidigen, daß der Krieg nur mit Diem gewonnen werden könne, der Chef der MAAG und späteren MAC, General Harkins, war ein alter Bekannter von Taylor, und "die Entwicklungs-Wirtschaftler saßen auf dem hohen Roß" (Interview mit Ralph A. Dungan), deren Symbolfigur, Walt Rostow, maßgeblich an der Entwicklung der Vietnampolitik beteiligt war.

⁷³ Interview mit Ralph A. Dungan

⁷⁴ Es wurde oft argumentiert, es habe in Südvietnam keinen Politiker von der Statur Souvanna Phoumas gegeben, der eine Neutralisierung des Landes hätte erfolgreich machen können. (Interviews mit Edmund A. Gullion, William H. Sullivan) Aber schon damals genoß etwa General Duong Van ("Big") Minh großes Ansehen bei der Bevölkerung, und Minh, einer der Führer des Staatsstreichs gegen Diem im November 1963, galt als Anhänger eines neutralisierten Südvietnam, allerdings stand auch er dem Kommunismus ausgesprochen skeptisch gegenüber.

kommunistischen Staaten gegenüber aufgeschlossener zeigen, weil sie ihres Schutzes von den Vereinigten Staaten nicht mehr sicher sein könnten.

Ein anderes Motiv ist schon 1956 vom Senator Kennedy angesprochen worden, als er Südvietnam ein Prüffeld für die westliche Demokratie nannte.⁷⁵ Die Vorgänge in dem Land wurden weithin als "Wettstreit zwischen sogenannten Befreiungskriegen und dem ganzen Bündnis-system" betrachtet, "das in den letzten 25 Jahren unter der Führung dieses Landes (der Vereinigten Staaten) ... aufgebaut worden war".⁷⁶ Kennedy erwähnte Vietnam häufig im großen Rahmen der "Systeme im Wettstreit",⁷⁷ und im Abschlußcommuniqué nach dem Besuch Johnsons in Saigon im Mai 1964 haßt es: Die Vereinigten Staaten "haben kein anderes Motiv als die Verteidigung der Freiheit".⁷⁸ Dies liege "in ihrem eigenen Interesse und im Interesse anderer freier Völker". Nach seiner Rückkehr aus Saigon sprach Johnson in seinem Bericht an Kennedy von einer "Schlacht gegen den Kommunismus",⁷⁹ und in eine seiner Reden vor der USA "würde nicht nur die SEATO zerstört, sondern die Glaubwürdigkeit des amerikanischen Engagements unterminiert".⁸⁰ Und General Harkins spricht noch eine Variante dieses Motivs an: "Durch die NATO haben die Amerikaner und ihre Verbündeten das restliche Europa vor einer kommunistischen Machtübernahme bewahrt. Die Vereinigten Staaten haben auch im Libanon, in Griechenland, Südkorea und in der Dominikanischen Republik geholfen, und jetzt helfen sie Ländern in Südostasien bei ihren Anstrengungen, frei zu bleiben."⁸¹ Nach der

75 Vital Speeches, 22/1956, America's Stake in Vietnam

76 Interview mit Edmund A. Gullion

77 State of the Union Message vom 14.1.1963; Public Papers of the Presidents - John F. Kennedy, 1963, S.18

78 Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, S.88

79 Vietnam-Studie des Pentagon; zit.in: Spiegel Nr.29/1971, S.61

80 McNamara-Memorandum an Kennedy; ebd., S.63

81 Fragen an Paul D. Harkins. Der Hinweis auf die Dominikanische Republik kann auch auf Kennedy, muß nicht auf Johnson zutreffen.

erfolgreichen Verteidigung Europas sollte sich die amerikanische Regierung nun Asien mit dem gleichen Ziel zuwenden.

Außenminister Rusk sagte auf einer Pressekonferenz am 17. November 1961, die Freiheit und Unabhängigkeit Südvietnams liege allen "freien Völkern" am Herzen⁸² und meinte kurz nach dem Sturz Diems: "Hanoi bleibt eine kommunistische Regierung im kommunistischen Block"⁸³ und werde deshalb keine wahre Neutralisierung Südvietnams zulassen. Hier war noch die Idee vom Kreuzzug gegen den Kommunismus am lebendigsten, hier wirkten die politischen Ideologien aus der Truman- und Eisenhower-Zeit fast unvermindert fort. Die Gründe hierfür liegen natürlich nicht nur bei Kennedy selbst; ein unglückliches Zusammentreffen der verschiedensten Aspekte⁸⁴ trug zu den Ereignissen bei und macht klar, durch welche Umstände die Intentionen eines Präsidenten in Frage gestellt werden können.

Auf der anderen Seite gibt es kaum handfeste Interessen, die das massive Eingreifen der Kennedy-Regierung in Südvietnam begründet oder meßbare oder spürbare Vorteile für die Vereinigten Staaten gebracht hätten. Wirtschaftliche Gründe, die die Rettung Indochinas vor dem Kommunismus wünschbar gemacht hätten, sind kaum auszumachen. Es gibt dort zwar eine Reihe von Rohstoffquellen, die Japan zwanzig Jahre zuvor zum Krieg veranlaßt hat, aber sie war "nicht besonders wichtig für uns".⁸⁵ Es wurde zwar schon seit Anfang der fünfziger Jahre in Vietnam nach Öl gebohrt, aber bis nach der Kennedy-Ära waren alle erfolglos verlaufen, und nach den Aussagen eines Mitgliedes des UN-Wirtschaftsausschusses für Asien und den Fernen Osten ECAFE hatten bis dahin auch keine nennenswerten Aussichten auf Erfolg bestanden.⁸⁶

⁸² American Foreign Policy, Current Documents, 1961

⁸³ Rusk auf einer Pressekonferenz am 8.11.1963; ebd.

⁸⁴ Siehe besonders Teil II, Kpt. Abs. A, 2(a)

⁸⁵ Interview mit Edmund A. Gullion

⁸⁶ Sen Yi, bis 1960 Chef des ECAFE-Büros für Wasserwirtschaft und Überschwemmungskontrolle, sagte in einem Gespräch, man habe erst 1965 bei der Erforschung des

Strategische Interessen klingen, so oft sie auch vorgebracht werden, nie sehr überzeugend: Es ist kaum anzunehmen, daß die Amerikaner ihre Anstrengungen in Südvietnam zur Rettung der japanischen Verbindungen zu dessen Öllieferanten unternommen hätten, oder um die Gefährdung des internationalen Schiffsverkehrs durch die südostasiatischen Gewässer auszu-schließen.⁸⁷ Eine kommunistische Machtübernahme in Indonesien war zu Kennedys Zeit in der Tat akut. In diese Zeit fällt die indonesisch-chinesische Annäherung. Aber in der Folge hat es sich gezeigt, daß dieses Ereignis auch ohne ein kommunistisches Südvietnam hätte eintreten können.⁸⁸ Eine stärkere Gefährdung Indiens durch kommunistische Nachbarn im Osten als durch die Nachbarschaft der Volksrepublik China selbst im Norden anzunehmen erscheint in der Rückschau geradezu absurd.

Im Unterschied zu Laos spielen hier also ideologische, um nicht zu sagen irrationale Motive eine entscheidende Rolle. Die Vietnam-Studie des Pentagon vom Sommer 1971 enthüllt bei aller Genauigkeit ebenfalls keine andersartigen Motive, welche die Amerikaner zu ihrer Politik veranlaßt haben könnten. Eher das Gegenteil ist der Fall: "Nicht das Schicksal von 17 Millionen Südvietnamesen, so beweist die Studie, bewegte Amerikas Führer, sondern Angst - Angst zunächst vor dem Schreckgespenst des Weltkommunismus, Angst später vor einer Demütigung".⁸⁹

Vietnamesischen Festlandssockels durch Zufall Anlaß zur Vermutung größerer Ölvorkommen gehabt. Bei sporadischen Versuchsbohrungen seit 1948 sei man nie fündig gewesen. Siehe hierzu auch Anhang III - Material zu amerikanischen Interessen in Südvietnam.

87 Interview mit Edmund A. Gullion. Beim Vergleich mit der Schließung des Suezkanals ist zu bezweifeln, daß die Sperrung der südostasiatischen Gewässer wesentliche Auswirkungen auf den Schiffsverkehr hätte.

88 Zu dieser Frage siehe Interview mit William H. Sullivan. Hierzu gibt es einen detaillierten Bericht des ceylonesischen Journalisten Tarzie Vittachi, in dem der Putschversuch der indonesischen Kommunisten behandelt wird. Siehe Spiegel Nr. 10/1967, In Socken floh der Präsident zum Helikopter.

89 Spiegel Nr. 29/1971, S.59

VIII SCHLUSSBILANZ

Die dem amerikanischen Präsidenten verfassungsmäßig zustehende Macht ist zu groß, um von einem einzigen Mann vollständig ausgefüllt zu werden. Diese Erkenntnis ist nicht neu, aber sie wirft die Frage auf, wer dann diese eigentlich präsidentiellen Funktionen ausübt. Ihre Beantwortung bedarf mehr als der Betrachtung der Entscheidungsprozesse in der Führungsspitze, weil sie nicht die Unterschiede zwischen den offiziellen und den effektiven Entscheidungsträgern erklären, und weil sie nicht den Einfluß von strukturell kaum zu erfassenden Faktoren auf die Außenpolitik eines Landes deutlich genug machen, obwohl diese sie doch vom Willen der Außenpolitiker nahezu unabhängig machen können.¹

Daß dies nicht so sein muß, zeigt die Laospolitik von John F. Kennedy. Hier ist eine neue politische Richtung unter Hinnahme all der Schwierigkeiten eingeschlagen worden, die eine Schwenkung bei einem so großen und ungelenkten Apparat wie der Washingtoner Regierung hervorrufen muß. Diese Schwenkung wurde gegen den Widerstand großer und wichtiger Teile der Bürokratie vollführt, und sie ist gelungen, weil sich der Präsident voll auf sie konzentriert, sich sehr früh in den Informationsablauf eingeschaltet hat. Damit hat er die Bürokratie eines ihrer wesentlichsten Vorteile beraubt, nämlich ihres dreifachen Informationsvorsprunges durch dreifache Filterfunktion.² Dies konnte Kennedy allerdings nur dadurch erreichen, daß er sich unter Vernachlässigung aller anderen Informationen auf eine kleine Anzahl ausgewählter Vorgänge konzentrierte und dadurch in den übrigen Bereichen der Bürokratie freie Hand ließ.

Damit offenbart sich ein Dilemma, dem wohl kein Entscheidungsträger an der Spitze der Pyramide entgehen kann. Will sich der Präsident nicht auf die Bürokratie verlassen, etwa weil er sie

¹ Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie. Frankfurt, 1970, S.180-182

² Filterfunktion durch Informationsselektion, Entscheidungsweitergabe von oben, Vollzugsmeldung über die Entscheidung nach oben.

zu schwerfällig findet, so kann er sie nur in wenigen ausgewählten Fällen umgehen, deren Auswahl durch die notwendige Informationsmanipulation nicht selten die Bürokratie trifft. Legt er Wert auf eine enge Zusammenarbeit mit der Bürokratie, etwa um an ihrem Informationsvorsprung teilzuhaben, so begibt er sich zahlreicher Möglichkeiten zu schnellem Handeln und unterwirft sich der Tendenz zur Fortsetzung eines einmal eingeschlagenen Weges - einem Zwang, dem er sich auch im ersten Fall bei allen Entscheidungen ausgesetzt sieht, die keine hohe Priorität genießen³.

John F. Kennedy war weder der erste noch der letzte Präsident, der einen Ausweg aus diesem Dilemma suchte. Er und sein Sicherheitsberater McGeorge Bundy versuchten wenigstens die Auswahl der Vorgänge selbst zu bestimmen, denen sich das Weiße Haus besonders zu widmen gedachte⁴, aber es blieb beim "institutionalisierten Chaos"⁵, beim Fehlen des großen außenpolitischen Zusammenhangs. Richard Nixon und sein Sicherheitsberater Kissinger versuchen diesen Zusammenhang in einem umfassenderen, ehrgeizigeren und systematischeren Rahmen herzustellen; ob sie erfolgreich sind, kann noch nicht abgesehen werden. Die Potenzierung des wichtigsten Problems, der schon physischen Unmöglichkeit der Entscheidungskonzentration im Weißen Haus, durch die Funktionenhäufung bei Kissinger selbst, scheint dies zweifelhaft zu machen.

Gedanken über den Einfluß der Bürokratie oder "Mittleren Ebene" drängen sich auf, wenn man sich fragt, warum die Aktionen eines Staates sich - oft entgegen den Intentionen der Entscheidungsträger - verselbstständigen, wenn die Führungsspitze nicht auf sie achtet, wie es im Vietnam Kennedys der Fall war, im Gegensatz zu Laos. Diese Verselbstständigung kann nicht von der Umgebung des Präsidenten ausgegangen sein, denn sie war

3 Bemerkungen über die Priorität Vietnams siehe im Interview mit Arthur M. Schlesinger

4 Zu den Bemühungen zur Reformierung des Nationalen Sicherheitsrates durch Kennedy und McGeorge Bundy siehe Jackson, Henry M. (Hsg): The National Security Council. New York, London, Washington, 1964

5 Morgenthau, Hans J.: The Decline of Democratic Politics. Chicago, 1962, S.412

weitgehend von ihm abhängig und ihm gegenüber - offenbar nicht allein aus diesem Grunde⁶ - loyal. Nur der Regierungsapparat unterhalb dieser vom Präsidenten abhängigen Spitze kann unabhängig genug sein, um dem Präsidenten zuwiderlaufende Interessen zu vertreten, Interessen, die der Erhaltung oder Förderung des Status der Bürokratie oder eines ihrer Teile gelten und nicht den Zielen der Führungsspitze. Dies muß sich keineswegs in bewußter Feindschaft der Mittleren Ebene gegenüber den Entscheidungsträgern ausdrücken - obwohl dies bezüglich der Kennedy-Ära zu vermuten ist -, sondern liegt wohl eher im Wesen der Bürokratie begründet?⁷

Dieses Gewicht der Mittleren Ebene macht das vorhin angesprochene Dilemma zwischen Informationsbedarf einerseits und der Notwendigkeit raschen Handelns andererseits so schwer lösbar. Kennedy versuchte dies durch teilweise Verzahnung der Bürokratie mit dem Weißen Haus, indem er Vertreter seiner Umgebung in die Bürokratie schleuste; er scheiterte, weil sie als Fremdkörper wieder abgestoßen wurden.⁸ Richard Nixon und Henry Kissinger versuchen dieselbe Verzahnung in der umgekehrten Richtung zu vollziehen: durch Aufnahme von Mitgliedern der Mittleren Ebene in den Stab des Weißen Hauses. William Sullivan aus dem State Department dürfte das auffallendste Beispiel dafür sein.

Die Kontinuität der amerikanischen Außenpolitik, ihre langen gleichbleibenden Zeitabschnitte deuten auf das Gewicht des bürokratischen Beharrungsvermögens hin, mehr jedenfalls als auf die Entschlossenheit der Präsidenten, jeweils die Politik ihrer Vorgänger fortzusetzen. Der Kampf zwischen ihnen wird kaum zu beenden sein, ohne ihren fundamentalen Interessengegensatz aufzuheben, und langfristig ist ein Sieg der Mittleren Ebene zu erwarten. Sie hat kein Intervall von acht Jahren.

6 Interview mit Lee C. White

7 Zum Wesen der Bürokratie siehe etwa Etzioni, Amitai: Soziologie der Organisationen. München, 1967; besonders D.83-94

8 Beispiele hierfür sind etwa Averell Harriman, Roger Hilsman, Richard N. Goodwin und Maxwell D. Taylor. Siehe hierzu Schlesinger, Arthur M.: Die tausend Tage Kennedys. München und Zürich, 1966, S.579

Sie wird nicht mehr oder weniger regelmäßig von Grund auf erneuert, sie regeneriert sich praktisch pausenlos von selbst; Zäsuren wie in der McCarthy-Ära sind rar und ein seltener Glücksfall für die betreffende Führungsspitze. Die Mittlere Ebene kann Schlachten verlieren, wie sie es wohl in Laos erlebt hat, aber jeder Präsident hat es schwer, sie in maximal acht Jahren in eine andere Richtung zu stemmen. Die Linie der amerikanischen Vietnampolitik in Richtung auf ein wachsendes Engagement der Vereinigten Staaten hat er kaum zum Schwanken gebracht.

Dies bedeutet natürlich keine grundsätzliche Gegensätzlichkeit der Ziele von Bürokratie und Präsident. Es ist wohl nicht umstritten, daß der Rückzug der USA aus Vietnam von Kennedy nicht in Betracht gezogen worden war,⁹ es ist wahrscheinlich, daß in irgendeiner Form die Intensivierung der amerikanischen Intervention vorgesehen war. Andererseits hat Kennedy wiederholt seine Abneigung gegen den aktiven Einsatz amerikanischer Kampftruppen in Vietnam erklärt.¹⁰ Aber weil keine klare Entscheidung gegen den Einsatz amerikanischer Truppen fiel, und weil der Auftrag für die US-Berater in Vietnam nicht eindeutig formuliert war, nahmen die betroffenen Stellen die Initiative selbst in die Hand.¹¹

Die wichtige Rolle der Mittleren Ebene in der Vietnampolitik der Regierung Kennedy zeigt sich schon in der Schwierigkeit, die beteiligten Entscheidungsträger herauszufinden. Gewiß haben Maxwell D. Taylor und Walt W. Rostow die Entsendung amerikanischer Kampftruppen empfohlen, wenn auch nur zum Schutz von Einrichtungen und Beratern der USA, aber der Vorschlag war von Kennedy abgelehnt worden.¹² Gewiß war Botschafter Nolting ein kritikloser Anhänger Ngo Dinh Diems, aber sein Einfluß in Washington scheint nicht überragend gewesen zu sein.¹³

9 Siehe oben S.332f

10 Siehe oben S.329f

11 "... solange die politische Linie nicht richtig festgelegt und klar ist, gibt es ein natürliches Moment, das einen weiter hineinstößt... Es gibt Zeiten für harte Entscheidungen in politischen und militärischen Angelegenheiten, und wenn man diese Entscheidung nicht fällt, fällt man sie implizite in die andere Richtung." Interview mit Ralph A. Dungan.

12 Interview mit Maxwell D. Taylor

Gewiß waren die Joint Chiefs of Staff insgesamt und als Vertreter ihrer jeweiligen Waffengattungen bestrebt, den militärischen Einsatz in den USA zu erhöhen,¹³ aber Kennedys Mißtrauen gegen die Militärs seit der fehlgeschlagenen Invasion an der Schweinebucht machte es ihnen schwer, überzeugend auf den Präsidenten zu wirken.

Auf der anderen Seite billigte Kennedy die Vorschläge des Wirtschaftsprofessors Eugene V. Staley, und trotzdem blieb von ihnen nichts als umzäunte Wehrdörfer.¹⁴ Der Einsatz der amerikanischen Truppen im Kampf war nicht gestattet, trotzdem begann der Aufbau des Selbstschutzes der amerikanischen Berater, Nachschubeinheiten und Einrichtungen, über dessen Billigung durch den Präsidenten widersprüchliche Aussagen vorliegen.¹⁵ Es begannen die Kollisionen zwischen Beraterauftrag und Anweisung zur Zurückhaltung,¹⁶ und die Flüge amerikanischer Hubschrauber zum Transport südvietnamesischer Soldaten begannen sich zu Angriffen gegen den Vietcong zu entwickeln. Entscheidungsträger, die diese Entwicklung bewußt herbeigeführt haben, sind nicht zu entdecken. Es sind die anonymen Mitglieder der Mittleren Ebene.

13 Siehe etwa David M. Shoup, "Millionen kriegslüsterner Bürger"; SPIEGEL Nr.17/1969, Besonders S.145-147

14 Siehe hierzu etwa Mary McCarthy, "Nichts wäre schlimmer als der Sieg"; SPIEGEL Nr.32/1967, S.50f

15 Siehe hierzu die Interviews mit Maxwell D. Taylor und William H. Sullivan

16 McNamara auf einer Pressekonferenz. Siehe New York Herald Tribune, 15.3.1962

ANHANG I - CHRONOLOGIE

Archiv der Gegenwart

Congressional Quarterly: China and U.S. Far East
Policy 1945-1967

Chase, Harold W., und Allen H. Lerman: Kennedy
and the Press

Facts on File

Stebbins, Richard P.: The United States in World
Affairs

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations:
Background Information Relating to Southeast Asia
and Viet Nam

Ereignisse, die für die Vereinigten Staaten von Bedeutung waren, nicht aber in direktem Zusammenhang mit Indochina standen, sind eingerückt.

1961:

- 60 3. Laut TASS trifft das erste sowjetische Flugzeug mit der mit Laos vereinbarten Brennstofflieferung in Vientiane ein.
9. Der laotische Premierminister Souvanna Phouma flüchtet mit sechs Ministern nach einem Putsch zur Vermeidung von Blutvergießen nach Pnom Penh, wie er erklärt.
10. Die laotische Regierung überträgt offiziell die Geschäfte an die Streitkräfte.
13. Die UdSSR bezieht laut TASS die USA der groben Einmischung in innerlaotische Angelegenheiten und der offenen Unterstützung für die Putschisten um Phoumi Nosavan. Dies sei eine grobe Verletzung des Genfer Abkommens von 1954.
22. Die sowjetische Regierung tritt laut TASS bei der britischen Regierung für die Einberufung einer Konferenz der Teilnehmerstaaten der Genfer Indochinakonferenz von 1954 ein, um die Lage in Laos und Maßnahmen zu ihrer Bereinigung zu erörtern.
31. Die Regierung der USA erklärt, sie werde jede Intervention seitens Nordvietnams oder der Volksrepublik China in Laos als sehr ernst betrachten.
- Jan 1. Einer Meldung der laotischen Regierung Boun Oum zufolge haben Pathet-Lao-Verbände mit Beteiligung von Truppen des Hauptmanns Kong Le und fünf Bataillonen aus Nordvietnam Teile der Ebene der Tonkrüge und eine Provinzhauptstadt erobert. Die Angreifer seien mit sowjetischen Waffen ausgerüstet und hätten nicht näher beschriebene Hilfeleistungen aus der Volksrepublik China erhalten.
- Der kambodschanische Regierungschef Norodom Sihanouk schlägt eine Konferenz mit den Teilnehmern der Genfer Konferenz von 1954 sowie Burma, Thailand und Kambodscha vor, um die Lage in Laos zu erörtern.
- Die USA schlagen zur Erörterung der Lage in Laos eine "Notsitzung" der SEATO vor.
2. Anlässlich eines Empfanges in der kubanischen Botschaft in Moskau fordert Ministerpräsident Chruschtschow laut TASS die Einberufung der Internationalen Kontrollkommission für Laos, die ihre Arbeit derzeit unterbrochen hat. Der laotische Vertreter bei der UNO protestiert bei UN-Generalsekretär Hammarskjöld gegen das Eindringen von sechs Bataillonen nordvietnamesischer Truppen in sein Land.
3. Das US-State Department beschuldigt die UdSSR, seit drei Wochen nordvietnamesische Truppen nach Laos zu fliegen. Laotische Regierungstruppen erobern die am 1.1. gefallene Provinzhauptstadt Xieng Khouang zurück.
- Nach einer "langen Reihe ständiger Belästigungen, grundloser Beschuldigungen und Verunglimpfungen" brechen die USA ihre diplomatischen Beziehungen zu Kuba ab.

3.-7.

in dem Treffen der Staatschefs von Ghana, Guinea, Senegal, der Vereinigten Arabischen Republik, Libyen, Ceylon und von der algerienischen Regierung wird die Gründung einer arabischen beratenden Versammlung und eines militärischen Kommandos beschlossen. In einer "Casablanca-Gruppe" wird die Hoffnung auf baldige Befreiung aller afrikanischen Gebiete und die Opposition der Unterzeichnerstaaten gegen den westlichen Imperialismus ausgesprochen. Die "Casablanca-Gruppe" ist Gegengewicht zur "Brazzaville-Gruppe" aus zwölf Staaten, meist Mitgliedern der Communauté Française, die eine weniger radikale Haltung gegenüber den Westmächten einnehmen.

4. In einer Sondersitzung der laotischen Nationalversammlung, an der allerdings nur 41 Mitglieder teilnehmen, wird der Chef der Provisorischen Regierung, Boun Oum, einstimmig in seinem Amt bestätigt. Boun Oum, der gleichzeitig Außenminister wird, erklärt die Friedfertigkeit seiner Regierung, die aber mit aller Macht gegen Subversion und Aggression vorgehen wolle.

5. Nach starkem persönlichen Einsatz Nehrus beschließt die indische Kongresspartei den Wunsch nach Neutralität für Laos und nach Einsatz der Internationalen Kontrollkommission.

Gegen die Dominikanische Republik treten die im August 1960 beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionen der OAS-Staaten in Kraft, weil die Regierung Trujillo gegen die von der OAS geforderten demokratischen Regeln verstoße.

6. Vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten gibt Außenminister Herter das Einverständnis der USA zum Einsatz der ICC bekannt, weil sich die Lage in Laos durch die Anerkennung der Regierung Boun Oum bei König und Parlament geändert habe.

- 6.-8. In einem Referendum billigt die französische Bevölkerung mit großer Mehrheit die Pläne der Regierung de Gaulle für ein unabhängiges Algerien.

7. Laut Radio Hanoi haben die laotischen Regierungstruppen mit Ban Ban ihre letzte Basis an der Hauptstraße durch Nordlaos verloren.

Laut New York Times gibt das laotische Außenministerium die Bereitschaft der Regierung zur Aktivierung der ICC bekannt, falls alle Signatarstaaten der Genfer Konferenz von 1954 formell darum bitten würden.

Das State Department bestreitet, daß die USA in Laos einen westlichen Stützpunkt errichten wollten. Niemals hätten die USA Laos zu einem Militärbündnis überreden wollen. Die amerikanische Hilfe erfolge auf Ersuchen der legalen, vom König und der Nationalversammlung bestätigten Regierung Boun Oum, die sich gegen kommunistische Aggressionen zu wehren habe. Laos sei ein Hindernis der Kommunisten auf dem Weg nach Südostasien, deshalb werde es angegriffen. Ferner ruft das State Department alle Staaten der "freien" Welt zur Unterstützung der Unabhängigkeit von Laos auf. Laut einer Meldung der Regierung Boun Oum erobern die Regierungstruppen mit Vang Vieng ein wichtiges Lager der Pathet Lao. Reportern in Vientiane werden zwei nordvietnamesische Gefangene und Waffen aus der Volksrepublik China gezeigt, um Meldungen über eine Invasion vom 2.1. zu bekräftigen.

9. Laut New York Times wird die laotische Armee vorwiegend von Beratern des "Program Evaluation Office" ausgebildet, die vorübergehend aus dem aktiven Dienst bei den amerikanischen Truppen ausgeschieden sind und als Zivilisten gelten.
10. Die USA liefern an Laos vier bewaffnete Aufklärungsflugzeuge und eine unbekannte Anzahl Hubschrauber. Die Aufklärer werden von in Thailand ausgebildeten Vietnamesen geführt.
Der indische Ministerpräsident Nehru soll von Präsident Eisenhower in einem Brief um Unterstützung für die amerikanischen Bemühungen zur Vermeidung einer kommunistischen Machtübernahme in Laos gebeten worden sein.
Die Regierung Boun Oum bestätigt ihre Meldung vom 2.1. über eine Invasion von Laos durch ausländische Truppen und erweitert sie durch die Behauptung, auch sowjetische Truppen hätten daran teilgenommen. Westliche Korrespondenten durften nicht in das Kampfgebiet reisen.
Einer Meldung der Neuen Zürcher Zeitung zufolge gibt es in der Volksrepublik China durch die schwersten Naturkatastrophen des Jahrhunderts schwere Ernteverluste und industrielle Rückschläge. Die Versorgungslage werde durch die Mißernte von 1959 verschärft.
11. Die Regierung Boun Oum protestiert bei der sowjetischen Regierung gegen die Versorgung des Pathet Lao über eine sowjetische Luftbrücke. Laut UPI wird die Note nicht angenommen, weil die Sowjetunion die laotische Regierung nicht anerkennt.
Die als Trainingsflugzeuge bezeichneten Aufklärer der USA unterstützen Angriffe der laotischen Regierungstruppen bei Vang Vieng. Die Flüge werden als Ausbildungsflüge bezeichnet.
De Gaulle begrüßt Sihanouks Vorschlag einer Konferenz über Laos vom 1.1.
12. Das State Department gibt zu, daß die an Laos gelieferten amerikanischen Aufklärungsflugzeuge bewaffnet und offenbar zu Angriffsflügen gegen den Pathet Lao verwendet worden seien, und begründet dies mit dem Recht jedes Staates auf Selbstverteidigung.
Chruschtschow begrüßt Sihanouks Vorschlag einer Konferenz über Laos vom 1.1.
Vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten nennt der designierte Außenminister Rusk das kommunistische China eine "nicht zu ignorierende Tatsache", ohne die Abrüstungsverhandlungen ziemlich wertlos seien. Aussichten auf normale Beziehungen der USA mit China bestünden nicht.
Die Konvention der kanadischen Liberalen Partei in Ottawa fordert die UN-Mitgliedschaft für Peking.
14. Im Verlauf eines Gegenangriffes nehmen Pathet-Lao-Truppen die Etappenstadt Ta Viang, 130 km nordöstlich von Vientiane. Nehru erklärt sich zwar grundsätzlich mit Sihanouks Vorschlag einer Konferenz über Laos vom 1.1. einverstanden, hält aber den Einsatz der ICC für sinnvoller.
Laut Reuther erklärt sich der chinesische Außenminister Chen Yi mit Sihanouks Vorschlag vom 1.1. einverstanden.
16. Laut TASS protestiert die Sowjetunion gegen die Zurverfügungstellung amerikanischer Flugzeuge für Laos.
Vang Vieng, Versorgungszentrum für den Pathet Lao und Endpunkt der sowjetischen Luftbrücke, die von Kong Le verteidigt wurde, wird von laotischen Regierungstruppen erobert.
18. Eisenhower nennt Sihanouks Vorschlag vom 1.1. einer Kon-

ferenz über Laos eine "denkbare Alternative", erklärte aber, er ziehe den Einsatz der ICC vor.

Bei Angriffen auf Stellungen des Pathet Lao werden zwei der vier amerikanischen Aufklärer abgeschossen.

Malcolm Stevenson, designierter UN-Botschafter der USA, erklärt vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, man "müsse der Möglichkeit ins Auge sehen", daß die Volksrepublik China in die UN komme. Ihr Verhalten gegenüber den USA werde sich dadurch vermutlich nicht ändern.

- 19 In einem Interview mit der New York Times in Phnom Penh bezichtigt Souvanna Phouma die USA des Verrates an seiner neutralistischen Regierung und macht sie für den Ausbruch des Bürgerkrieges verantwortlich.

Vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten verneint der designierte Unterstaatssekretär Chester Bowles die Möglichkeit diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik China wegen der Verpflichtungen der USA zu Taiwan und der Wahrscheinlichkeit, daß die Volksrepublik China ohne US-Abzug aus Taiwan auf normale Beziehungen verzichte. Gefährlich sei China deshalb, weil es seine Probleme nur durch Expansion lösen könne.

20. Die USA ersetzen Laos die beiden abgeschossenen Flugzeuge. Die laotischen Regierungstruppen, die zum Angriff auf die Ebene der Tonkrüge bereit waren, sollen von Kong Le geteilt und zerstreut worden sein.

21. Die laotischen Regierungstruppen sollen Tha Thom, 60 km südwestlich der Provinzhauptstadt Xiengkhouang, genommen haben.

Die britische Regierung unterbreitet der sowjetischen Regierung einen von Indien und den USA unterstützten Plan zur Beendigung der Laoskrise und Einsatz der ICC. Die Anerkennungsforderung - die Sowjetunion erkennt nur Souvanna Phouma, Großbritannien nur Boun Oum an - soll über den laotischen König umgangen werden.

22. Brigadegeneral Andrew J. Boyle soll den Chef der amerikanischen Beratergruppe in Laos, Heintges, abgelöst haben.

25. Präsident Kennedy drückt seine Hoffnung auf die Schaffung eines unabhängigen, friedlichen und neutralen Laos aus. Ein Schritt in dieser Richtung sei der britische Plan vom 21.1.

Die laotischen Regierungstruppen sollen die Offensive des Pathet Lao gestoppt haben und zum Gegenangriff angetreten sein, wobei sie die Straße zwischen Vientiane und Luang Prabang völlig freigekämpft hätten.

Gegen französischen Protest übernehmen laotische Regierungstruppen den französischen Luftwaffenstützpunkt Seno bei Savannakhet im Süden des Landes.

Auf einer Pressekonferenz verweigert Kennedy Lebensmittellieferungen an die Volksrepublik China, solange dies als Propaganda angesehen werde und China seine "kriegerische Haltung" beibehalte.

Auf einer Pressekonferenz in Vientiane gibt der laotische Informationsminister zu, daß es keine Invasion in Laos gegeben habe. Mit den Beschuldigungen habe man Invasionen vorbeugen und den Laoten das internationale Ansehen der Regierung Boun Oum demonstrieren wollen.

Die laotische Regierung bietet Souvanna Phouma einen Posten im Kabinett an. Auch die politische Organisation des Pathet Lao, die Neo Lao Hak Xat, könne bei Lösung ihrer Bindungen an die Kommunisten einen Platz in der Regierung haben.

27. Das State Department erklärt, die Pressekonferenz der laotischen Regierung über die gemeldete Invasion habe die Haltung der USA nicht geändert, weil das Problem der sowjetischen Luftbrücke immer noch bestehe.
Der amerikanische Botschafter in Laos, Brown, fliegt zur Berichterstattung an Kennedy und Rusk nach Washington.
29. Radio Hanoi nennt als Ziel und "heilige geschichtliche Aufgabe" der neugegründeten Nationalen Befreiungsfront Südvietnams den Sturz Diems und die Befreiung des Südens.
30. In seiner ersten Botschaft zur Lage der Union nennt Kennedy die außenpolitische Lage "gefährlich". Der Kommunismus sei überall im Angriff. Die USA wollten für Südostasien wie für die ganze Welt Frieden; eines der beiden Haupthindernisse auf dem Weg dazu sei die Volksrepublik China. Deshalb brauche man für die von ihr gefährdeten Länder mehr militärische, wirtschaftliche und diplomatische Hilfe als bisher.
31. Die Volksrepublik China gewährt Nordvietnam einen langfristigen Kredit von über 157 Millionen Dollar sowie technische Hilfe für den industriellen Aufbau.
1. Kennedy will über die amerikanisch-chinesischen Botschaftergespräche in Warschau die Freilassung der in der Volksrepublik China festgehaltenen US-Bürger erwirken. Vom Ausgang dieser Bemühungen will der Präsident die Aufnahme "jeder Art normaler Beziehungen" abhängig machen.
2. Laut Radio Hanoi besteht für die vom Pathet Lao kontrollierten Gebieten von Laos eine "Interimsregierung" im wesentlichen mit Mitgliedern des letzten Kabinetts Souvanna Phouma. Der Prinz soll sie gebilligt haben. Südvietnamesische Regierungstruppen sollen bei mehreren Gefechten 34 Vietcong getötet und 36 gefangen haben.
6. Präsident Diem gibt auf seiner ersten Pressekonferenz seit fünf Jahren Pläne zur Verwaltungsreform bekannt.
7. Diem kündigt seine Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen in Südvietnam im April an.
9. Der britische Außenminister Lord Home sagt vor dem Oberhaus: "Die Tatsachen des internationalen Lebens fordern, daß das kommunistische China in der UNO einen Sitz bekommt", obwohl das Land "wenige Merkmale eines friedliebenden Landes" habe.
Das State Department stellt fest, die USA stimmten mit dem britischen Standpunkt nicht überein; über ihn sei mit Großbritannien nicht beraten worden.
Die Bildung einer kongolesischen Zentralregierung unter Joseph Ileo gilt als Zeichen beginnender Konsolidierung.
10. In einem Interview mit Le monde wiederholt Sihanouk seinen Vorschlag zu seiner Laoskonferenz und äußert sich besorgt über die Beziehungen seines Landes zu Südvietnam, die durch Diems Totalitarismus beeinträchtigt würden. Er, Sihanouk, wünsche eine friedliche Wiedervereinigung Vietnams unter Diem, damit sein Land zwischen einem prowestlichen und einem neutralen Nachbarn leben könne.
13. Nach den Untersuchungen einer UN-Kommission ist der seit September 1960 vermißte frühere kongolesische Ministerpräsident Lumumba kurz nach seiner Übergabe von Kasavubu an Tschombé nach schweren Mißhandlungen getötet worden. Die Sowjetunion bezichtigt UN-Generalsekretär Hammarskjöld der Mittäterschaft und verweigert ihm ihre weitere Anerkennung.

17. Kennedy bestimmt Frederic L. Holting, seit 1957 US-Vertreter beim Nordatlantikrat, zum US-Botschafter in Saigon.
19. König Sri Savang Vatthana II. von Laos erklärt laut Reuter vor dem diplomatischen Corps in Vientiane, Laos sei ein neutrales, friedliebendes Land und wolle von allen Ländern als solches respektiert werden. Laos werde keine militärischen Bündnisse eingehen, dulde keine ausländischen Truppen auf seinem Boden und verbitte sich jede Einmischung von außen, auch in Form von Hilfe, die nicht ausdrücklich vertraglich geregelt sei. Die Regierungen von Kambodscha, Burma und Malaya fordert der König zur Bildung einer Überwachungskommission auf, um sowohl die Friedfertigkeit von Laos zu beweisen als auch seine Neutralität und Integrität zu schützen. Der König bezeichnet die Regierung Boun Oum als die einzige legitime in Laos. Die USA begrüßen die Neutralitätserklärung des laotischen Königs und sagen ihm ihre Unterstützung bei der Verfolgung dieses Zieles zu. In einem Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Menschikow versucht Außenminister Rusk eine ähnliche Unterstützung durch die Sowjetunion zu erwirken.
20. Der nominelle Pathet-Lao-Führer Souvannouvong weist laut Le Monde die Neutralitätserklärung des laotischen Königs zurück, weil sie eine Konferenz über Laos verhindern solle. Da der König in Händen von Rebellen sei, seien seine Erklärungen nichtig. Großbritannien billigt die laotische Neutralitätserklärung und sagt hierfür seine Unterstützung zu.
21. Eine Resolution des UN-Sicherheitsrates wendet die Gefahr eines Abzugs von UN-Truppen aus dem Kongo ab. Das Recht der UN-Truppen auf Gewaltanwendung wird erweitert. Sie wird mit der Reorganisation der kongolesischen Nationalen Armee beauftragt.
22. In einem Gespräch mit Souvannouvong auf der Ebene der Tonkrüge lehnt Souvanna Phouma die laotische Neutralitätserklärung als von Boun Oum und den USA erzwungen ab. Sie solle nur die Aggressionspläne der USA gegen Laos tarnen. Der Prinz weigert sich, Chef der Interimsregierung zu werden, die er als die einzige legale Regierung bezeichnet.
23. Prinz Bihanouk von Kambodscha lehnt die laotische Neutralitätserklärung ab und verweist auf seinen Vorschlag zur Einberufung einer internationalen Laoskonferenz.
25. Kennedy ruft die drei vom laotischen König angesprochenen asiatischen Mächte auf, die erbetene Überwachungskommission zu bilden.

Kambodscha weigert sich trotz einer persönlichen Bitte Kennedys, Mitglied einer solchen Überwachungskommission zu werden, weil sie nicht von allen laotischen Parteien anerkannt werde und somit nicht in ganz Laos arbeiten könne. Burma lehnt die Teilnahme an einer Überwachungskommission für Laos ab, weil es sonst die Regierung Boun Oum anerkennen müsse, was seiner Neutralitätspolitik zuwiderlaufe. Malaya zieht angesichts der Haltung von Burma und Kambodscha seine bereits erteilte Zustimmung zurück.

März 1.

Nach seiner Rückkehr aus Laos nach Phnom Penh zeigt sich Souvanna Phouma befriedigt über die Erfolge des Pathet Lao, der nun fast drei Viertel des Landes kontrolliere. Der Pathet Lao nehme kommunistische Unterstützung deshalb an, weil er sonst von den vereinten Kräften der Regierung Boun Oum, der Vereinigten Staaten, Taiwans, Thailands und Südvietnams "zermalmte" werde. Besorgt sei er über die 3 000 Kuomintang-Soldaten, die aus Burma geflohen und die Regie-

rungsstreitkräfte verstärkt hätten. Der laotische Verteidigungsminister Phoumi Nosavan bestätigt Beschuldigungen des burmesischen Regierungschefs U Nhu, wonach in Laos Kuomintang-Soldaten operieren sollen. Nosavan verspricht Maßnahmen zur Lösung des Problems.

2. In Pnom Penh verlangt Souvanna Phouma (1) eine Koalitionsregierung unter Einschuß der Neo Lao Hak Xat, (2) Abzug der amerikanischen Berater aus Laos, (3) eine "völlig neutrale, unpolitische Regierung" und (4) eine internationale Laoskonferenz und kontrollierte allgemeine Wahlen.

3. Die NEUS-Häupte begrüßen die laotische Neutralitätserklärung und hoffen auf die Zustimmung der Sowjetunion, deren Luftbrücke eine Lösung der Laosfrage erschwert, aber nicht unmöglich gemacht habe.

Laut New York Times befinden sich sowjetische Schiffe mit Nachschub für den Pathet Lao auf dem Weg nach Nordvietnam. Aus der Provisorischen Hauptstadt der Interimsregierung, Phongsavan, meldet die New York Times wöchentliche Waffen Transporte einschließlich schwerer Artillerie und Panzern auf sowjetischen Lkw's aus Nordvietnam. Weitere 45 Tonnen Waffen würden täglich über eine Luftbrücke nach Kiengkhouang geflogen.

Kennedy und der in den USA weilende neuseeländische Ministerpräsident Holyoake betrachten "mit tiefer Besorgnis die feindselige und aggressive Haltung des chinesischen kommunistischen Regimes und die besondere Bedrohung, die es für den Frieden in Asien, Afrika und Lateinamerika darstellt". Beide unterstreichen ihren Wunsch nach laotischer Neutralität.

6. Verbände des Pathet Lao beginnen ihren Vormarsch auf die Königsresidenz Luang Prabang und die Hauptstadt Vientiane.

7. Im 103. Botschaftergespräch in Warschau schlägt der US-Botschafter Beam (a) den Austausch von je 32 Journalisten, (b) die Entlassung der in der Volksrepublik China inhaftierten US-Bürger und (c) die friedliche Beilegung der Differenzen zwischen den USA und der Volksrepublik China vor. Der chinesische Botschafter Wang verweigert jede Verhandlung über irgendein Thema ohne vorherigen Abzug der USA aus Taiwan.

8. Während eines Vierstundengespräches in Nowosibirsk mit Chruschtschow überreicht ihm der US-Botschafter Mewellyn Thompson eine persönliche Aufforderung Kennedys zur Mithilfe bei der Neutralisierung von Laos. Beide Staaten sollten ihre Waffenlieferungen einstellen und ihre Hilfsprogramme von der ICC überwachen lassen.

- 9.- Phoumi Nosavan bittet Souvanna Phouma in Pnom Penh, zwischen Boun Oum und Souvannouvong zu vermitteln, was der Prinz ablehnt. In einem gemeinsamen Communiqué erklären sie ihre Einigung über (1) strikte Neutralität für Laos,

10. (2) Ablehnung jeder Einmischung von außen, (3) Verhandlungen zwischen Boun Oum und Souvannouvong nach Abzug aller Ausländer und (4) eine Dreimächtekommission gemäß dem Vorschlag des Königs.

10. Laut Regierung Boun Oum haben schätzungsweise neun Pathet-Lao-Bataillone die Straße zwischen Vientiane und Luang Prabang zwei Mal unterbrochen und nach heftiger Artillerieabwehr die Orte Sala Pou Koun und Muong Kassy erobert. Die Front sei durchbrochen und Vang Vieng gefährdet. Die Nationale Befreiungsfront für Südvietnam gibt bekannt, sie wolle die Präsidentschaftswahlen im April verhindern.

12. In Tananarive/Madagaskar einigen sich Lizenga, Tschombé und Kasawubu auf eine lockere Konföderation des Kongo. Gleichzeitig aber nimmt Kasawubu die UN-Resolution vom 21.2. an und setzt Tschombé durch Verhaftung unter Druck.
13. Zwei südvietnamesische Soldaten finden in einem Gefecht mit Vistcong den Tod.
14. Kenneth T. Young, Ostasienfachmann und 1956-58 Leiter der Südostasien-Abteilung im State-Department, wird US-Botschafter in Thailand.
15. Auf einer Pressekonferenz billigt Kennedy die amerikanische Unterstützung für die Regierung Boun Oum und äußert Hoffnungen auf ein unabhängiges und neutrales Laos durch die Verhandlungen zwischen Boun Oum und Souvanna Phouma. Eine "kleine Minderheit" versuche dies mit personeller und materieller Unterstützung von außen zu verhindern. Dagegen unterstützen die USA das Volk von Laos.
16. Laut New York Times töten Vietcong durchschnittlich 500 Diem-Anhänger pro Monat. Das Blatt schätzt die Zahl der Vietcong auf 9 000.
17. Laut Regierung Boun Oum sind Vermittlungsversuche mit Souvannouvong durch Souvanna Phouma gescheitert; letzte Hoffnung sei nun der Jihanouk-Plan oder der Vorschlag des Königs. Souvanna Phouma tritt eine Weltreise an.
18. Im ersten Ministertreffen zwischen der Sowjetunion und den USA seit dem Amtsantritt Kennedys mit Gromyko und Rusk erklärt Rusk, die USA würden ihre Waffenlieferungen an die Regierung Boun Oum bis zum Ende der sowjetischen Unterstützung für den Pathet Lao und die sowjetische Billigung einer laotischen Neutralität intensivieren. Die sowjetische Antwort hierauf werde als Test für die Haltung der Sowjetunion gegenüber dem Westen angesehen. Gromyko antwortet, mit Souvanna Phouma unterstütze die Sowjetunion die einzige legitime laotische Regierung. Er weist die Neutralitätserklärung des laotischen Königs zurück.
Der Pathet Lao stößt bis 30 km an Luang Prabang vor. Laut AP sollen am 20.1. 30 000 schlecht geführte, schlecht ausgebildete und "kampfscheue" Regierungstruppen von 8-10 000 Pathet-Lao besiegt worden sein. In der Folge dieser Niederlage habe ein weitgehendes Revirement im Offizierskorps der Regierungstruppen stattgefunden.
20. Laut einer Meldung des laotischen Generalstabschefs Abhay steht der Pathet Lao weniger als 15 km vor Vang Vieng.
21. Die amerikanische Regierung veranlaßt eine sofortige Steigerung ihrer Waffenlieferungen angesichts der intensivierten sowjetischen Lieferungen für den Pathet Lao.
Die Regierung Boun Oum erklärt sich zu neuen Gesprächen mit Souvanna Phouma bereit.
- 21.3. Freiergespräche mit der Sowjetunion, den USA und Großbritannien in Genf über allgemeine Abrüstung.
- 21.- Bei Gesprächen mit Nehru übergibt Sonderbotschafter Averell Harriman dem indischen Ministerpräsidenten ein persönliches Schreiben Kennedys, in dem dieser um indische Unterstützung für den britischen Plan vom 21.1. zur Neutralisierung von Laos bittet. Nehru nennt das Schreiben "hilfreich" und sagt seine Mitwirkung zu.
22. Laut Times legt der britische Botschafter in der Sowjetunion der dortigen Regierung ein von Herter und Dome ausgehandeltes Aide-mémoire zur friedlichen Beilegung der Laoskrise vor. Danach sollen (1) Großbritannien und die

Sowjetunion als Kopräsidenten der Genfer Indochinakonferenz von 1954 zur Feuereinstellung aufrufen, (2) bei Befolgung des Appells die IOC einsetzen und (3) eine internationale Konferenz mit den Staaten von Genf 1954 oder nach dem Vorschlag Sihanouks vom 1.1. einberufen. Voraussetzung hierfür sei aber die Einigung der drei Prinzipen über eine gemeinsame Regierung, weil Großbritannien und die USA die "sogenannte Regierung" Souvanna Phouma nicht anerkennen könnten. Ziel der Konferenz solle ein neutrales und unabhängiges Laos sein.

23. Auf einer Pressekonferenz verliest Präsident Kennedy eine Erklärung, daß die USA den Verlust von Laos an den Pathet Lao nicht hinnehmen würden. Durch die Lieferung von schweren Waffen durch die Sowjetunion und Guerrillaspezialisten durch Nordvietnam unter Verletzung des Genfer Abkommens von 1954 sei Laos das dringlichste Problem seit seinem Amtsantritt geworden. Der Standpunkt der USA sei: (1) Die Unterstützung zur Bildung eines neutralen und unabhängigen Laos mit Hilfe der Regierung Boun Oum. "Wenn es in der Vergangenheit irgendeinen Grund zu Mißverständnissen hinsichtlich unseres Wunsches nach einem wahrhaft neutralen Laos gegeben hat, dann sollte es ihn jetzt nicht mehr geben." (2) Ohne Beendigung der Pathet-Lao-Offensive werde "die Antwort (jener) klar sein", die ein neutrales Laos wollten. Dabei droht Kennedy mit SEATO-Maßnahmen. (3) Befürwortung des britischen Vorschlages vom 22.3. Eine Lösung müsse aber schnell gefunden werden, denn je länger der Krieg dauere, desto unbefriedigender werde sein Ende. Laut New York Times beginnt die Verlegung amerikanischer Truppen, Hubschrauber und schwerer Waffen nach Thailand. Die Militärhilfe für Laos wird erhöht, Luftwaffeneinheiten und Teile der 7. Flotte, darunter drei Flugzeugträger, in südostasiatische Gewässer verlegt. Kennedy erklärt, er habe Beweise für eine personelle Unterstützung des Pathet Lao durch Nordvietnam. Mit Billigung Kennedys erklärt Johnson, die Vernunft und Vorsicht der USA solle nicht auf mangelnde Entschlossenheit bei der Unterstützung eines neutralen Laos schließen lassen.
24. In Thailand treffen 16 amerikanische Transporthubschrauber ein und werden für einen Einsatz in Laos vorbereitet. Piloten sind zivile Angehörige der "Air America" einer Tochter der nationalchinesischen "Civil Air Transport". Auf Bitten Kennedys appelliert Nehru an alle Staaten zur Einstellung von Waffenlieferungen nach Laos. In einer persönlichen Botschaft an Chruschtschow billigt Nehru den britischen Plan vom 22.3. und warnt vor Reaktionen des Westens bei weiterem Vorgehen des Pathet Lao. Kennedy, schreibt Nehru, habe seine Bereitschaft zur Mithilfe bei der Neutralisierung von Laos erklärt. Laut Eisenhower hat er mit Kennedy in mehreren Gesprächen volle Einigkeit über Laos erzielt. Er, Eisenhower, habe sich nie einem wirklich neutralen Laos widersetzt. Kennedys Vorgehen zeige, daß sich die amerikanische Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg nicht geändert habe.
25. Eisenhower beglückwünscht Kennedy in einem Telefonat zu seiner "festen" Haltung in der Laosfrage. Laut State Department wird seit 23.3. eine Maschine der US-Luftwaffe mit acht Mann an Bord zwischen Vientiane und Saigon vermißt.

26. Auf Bitten Kennedys unterbricht der britische Premier-Minister McMillan eine Reise durch Britisch-Westindien und konferiert mit Kennedy in Key West 20 Minuten lang über die ernste Lage in Laos. In einem gemeinsamen Communiqué wird das Gespräch für die am nächsten Tag beginnende SEATO-Ratssitzung als sehr nützlich bezeichnet. Man habe über die künftige Laospolitik völlige Einigkeit erzielt.
Gromyko und Kennedy sind sich in der Beilegung der Krise durch ein neutrales und unabhängiges Laos und internationale Konferenz einig.
27. Kambodscha und Südvietnam einigen sich über das Problem kambodschanischer Flüchtlinge, das die Beziehungen beider Länder belastet hat. In Südvietnam lebende Kambodschaner waren in ihre Heimat geflohen, weil sie nach ihren Aussagen sowohl von Vietcong als auch von Regierungstruppen mißhandelt worden seien.
- 27.- 29. Auf einer Sitzung des SEATO-Rates in Bangkok einigen sich die Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Aktionen, falls die Lage in Laos soo erfordere. Sofortige Maßnahmen werden abgelehnt. In einem Communiqué werden ferner die Friedensbemühungen Indiens und Großbritanniens begrüßt und eine kommunistische Machtübernahme in Laos und Südvietnam als unannehmbar bezeichnet.
29. Auf einer Pressekonferenz in Bangkok bekräftigt Home die Entschlossenheit Großbritanniens, eine Teilung von Laos nicht zuzulassen, sondern eine friedliche Lösung im Rahmen der Genfer Konferenz von 1954 anzustreben. Rusk meint, die SEATO fordere ein vereintes Laos. Der französische Außenminister Couve de Murville begrüßt die SEATO-Resolution und hofft auf ein Einlenken der Sowjetunion. Er, Couve, habe in der Sitzung vor einem Krieg in Laos und provozierenden Gesten gewarnt, um der Sowjetunion ein Einlenken zu erleichtern.
Laut Times ist die Lage in Laos Folge der früheren fehlerhaften amerikanischen Politik. Entgegen Warnungen Frankreichs und Großbritanniens hätten die USA geholfen, den Neutralisten Souvanna Phouma zugunsten Phoumi Nosavans zu stürzen. Die USA hätten Laos gezwungen, sich an die Sowjetunion zu wenden, und deren Waffenlieferungen seien nur Gegenstück zu den ebenfalls illegalen amerikanischen Lieferungen gewesen. Heute müsse sich die amerikanische Regierung wieder an Souvanna wenden, an dessen Sturz sie so großen Anteil gehabt hätten.
31. Ein USIS-Offizier kommt beim Absturz seines Flugzeuges über Nordwestlaos ums Leben.
Beide Seiten des laotischen Bürgerkrieges melden starke Fallschirmjägeraktivität. Mit Pha Thom erobert der Pathet Lao den Kontrollpunkt für die einzige Straße aus der Ebene der Tonkrüge nach Süden. Kam Keut wird belagert.
- pr 1. Die Sowjetunion erklärt sich im allgemeinen mit dem britischen Plan vom 22.3. einverstanden, will aber den Verhandlungsbeginn nicht vom Inkrafttreten der FeuerEinstellung abhängig machen. Die Frage einer neutralen Einheitsregierung sei eine innerlaotische Angelegenheit, deren Lösung durch die illegitime Regierung Boun Oum und die SEATO erschwert werde.
In Palm Beach begrüßt Kennedy die russische Note. Gleichzeitig beharrt er auf den britischen Vorbedingungen.
Bei der Unterzeichnung eines Freundschaftsvertrages zwischen Indonesien und der Volksrepublik China un-

terstützt die Volksrepublik China den Anspruch Indonesiens auf Westneuguinea.

2. Südvinamesische Regierungstruppen schlagen einen Angriff von Vietcong-Einheiten ab.
In einer Pressekonferenz nennt Kennedy einen gültigen Waffenstillstand in Laos als Bedingung für eine amerikanische Teilnahme an einer Laokonferenz.
300 mit sowjetischen Flugzeugen transportierte Fallschirmjäger des Pathet Lao springen bei Muong Kassy ab, um den Vormarsch der Regierungstruppen zu stoppen.
Laut Nosavan ist die Regierung Boun Oum bereit, mit jeder führenden laotischen Persönlichkeit Waffenstillstandsverhandlungen aufzunehmen und die amerikanische Militärhilfe zu widerrufen, sobald die sowjetische Militärhilfe für den Pathet Lao aufhöre.
3. Südvinamesische Regierungstruppen sollen in einem Gefecht fast 100 Vietcong getötet haben. Bei Cao Cant seien bei 14 eigenen Verlusten 81 Vietcong gefallen.
Die USA und Südvietsnam unterzeichnen einen Freundschafts- und Wirtschaftshilfeverträge.
4. Diem fordert die ICC zu einer "sofortigen und energischen Untersuchung" über den wachsenden Terror und die Subversion in ganz Südvietsnam auf.
5. Vier der am 24.3. nach Thailand verlegten 16 amerikanischen Hubschrauber sind zum ersten Mal in Laos bei Muong Kassy im Einsatz.
6. Bei seinem Staatsbesuch in den USA zeigt sich McMillan mit Kennedy über die Notwendigkeit westlicher Hilfe für den zunehmend unter Vietcong-Angriffen leidenden Diem einig.
In Radio Peking erklärt sich der Pathet-Lao-Chef Souvanouvong zur Aufnahme von Waffenstillstandsgesprächen auf der Grundlage des sowjetischen Vorschlages vom 1.4. bereit.
7. McMillan und Kennedy sind sich darüber einig, daß nur eine Regierung unter Souvanna Phouma mit Beteiligung des Pathet Laos eine dauerhafte Lösung in Laos bringe.
9. Laut New York Herald Tribune gewinnt Diem die Präsidentschaftswahlen bei einer Wahlbeteiligung von 90 Prozent trotz terroristischer Aktionen des Vietcong zur Wahlsabotage mit 89,4 Prozent aller Stimmen. Trotz dieses Sieges bleibe die Gefahr aus Nordvietsnam und der Volksrepublik China bestehen.
10. Die südvietsnamesische Regierung beschuldigt den Vietcong, in abgelegenen Gegenden die Stimmauszählung der Präsidentschaftswahlen verhindern zu wollen, um Diems Wahlsieg zu schmälern.
16. Die britische Regierung bezeichnet ein ihr überreichtes sowjetisches Memorandum zur Beilegung der Laoskrise als "vernünftig, befriedigend und förderlich". Es lasse kaum noch Fragen offen. Die Sowjetunion schlägt darin einen Waffenstillstand vor dem 5.5., dem geplanten Beginn der Laokonferenz, vor.
17. Rusk kritisiert die sowjetischen Vorschläge trotz ihrer nahezu völligen Identität mit den westlichen Vorschlägen als vage und in der Zeitenfolge unannehmbar. Die Sowjetunion spiele auf Zeit, um dem Pathet Lao weiter Gelegenheit zum Vormarsch zu geben. Die amerikanische Regierung wünsche "ein neutrales unabhängiges Laos nach österreichischem Muster".
Nach kampflosem Abzug der laotischen Regierungstruppen aus

Muong Kassy werden sie auch aus Stellungen bei Thakhek, der Hauptstadt einer an die thailändische Mekonggrenze stoßenden Provinz, herausgedrängt.

Die Republik Kongo und die UN schließen einen Vertrag über die Reorganisation der kongolesischen Nationalen Armee durch die UN.

- 17.- Eine Landung von 1 500 bis 2 000 Exilkubanern an der Schweigsbucht in Kuba scheitert an mangelhafter Vorbereitung und Unterstützung und dem starken Widerstand der unerwartet intakten kubanischen Armee. Ein erwarteter Volksaufstand bleibt aus. Mutmaßungen über mögliche US-unterstützte Aktionen gegen Kuba waren seit der Gründung des Revolutionsrates unter Castros erstem Regierungschef Cardona am 20.3., dessen Aufruf zu den Waffen am 8.4. und ein Pamphlet des State Department über Kuba am 3.4. trotz eines Dementis der amerikanischen Regierung genährt worden.
18. Ein von Souvanna Phouma angekündigter Besuch in den USA wird kurzfristig abgesagt, weil Kennedy den Besucher nur als Privatmann empfangen will und Rusk nicht in Washington sein will, wegen der Kubakrise aber doch da ist. Der Prinz hatte nach dem Scheitern von Vermittlungsversuchen zwischen Boun Oum und Souvannouvong eine Weltreise angetreten, die ihn über Kongkong, Rangun, Neu-Delhi, Kairo, London, Warschau, Paris nach Moskau geführt hatte.
19. Laut Regierung Boun Oum bildet die US-Regierung auf ihr Bitten eine MAAG zur Ausbildung und Führung der Regierungstruppen im Kampf aus den 300 Mitgliedern des Programs Evaluation Office. Weil die PEO-Leute als MAAG-Mitglieder wieder in die amerikanische Armee eintreten, bedeutet dies einen Bruch des Genfer Abkommens von 1954. Boun Oum begründet diesen Schritt damit, daß Nordvietnam das Abkommen schon lange gehrochen habe. Die Hilfe der MAAG (Military Assistance Advisory Group) soll sich "bis auf taktisches Eingreifen im Kampf erstrecken" können.
20. Die UN-Vollversammlung beschließt die Entsendung einer Untersuchungskommission nach Angola. Diese Resolution war am 15.3. im Sicherheitsrat durchgefallen, wo sie überraschenderweise auf Anweisung Kennedys von den USA unterstützt worden war.
22. In einem gemeinsamen Communiqué nach dem Besuch von Souvanna Phouma und Souvannouvong in Moskau wurde laut TASS die Einberufung einer Laoskonferenz, ein Waffenstillstand und der Einsatz der ICC gefordert. Die gegenwärtige Lage sei durch "gewisse" SEAFD-Staaten verursacht worden, die Putschisten unterstützten. Nach der Eroberung von Vang Vieng durch den Pathet Lao werden vier MAAG-Leute vermißt. Die Offensive des Pathet Lao gegen Vientiane und Luang Prabang wird weiter verstärkt.
- 22.- Teile der französischen Armee und fast alle europäischen Siedler in Algerien putschen in Algier gegen die Unabhängigkeitspläne von de Gaulle. Der Zusammenbruch des Aufstandes beseitigt die letzten Hindernisse für de Gaulles Algerienpolitik.
- 26.- Laut Times erzielen Gromyko und Lord Home Einigkeit über ihr Vorgehen in Laos als Kopräsidenten der Genfer Konferenz: (1) Gemeinsamer Appell zur allgemeinen Feuer Einstellung, (2) Botschaft an Indien zur Einberufung der ICC, und (3) Einberufung einer 14-Mächte-Konferenz auf den 14.5. nach Genf.

- 24.- Bei einem "informellen" Besuch in den USA wird der
25. indonesische Staatspräsident Sukarno mit allen Ehren empfangen. Nach einem vierstündigen Gespräch warnen Sukarno und Kennedy in einem gemeinsamen Communiqué neue Staaten vor dem Verlust ihrer Freiheit durch den Imperialismus einiger Länder. Beide sprechen sich für ein neutrales und unabhängiges Laos aus.
25. Vor dem National Press Club in Washington warnt Sukarno alle Aggressoren, die die Freiheit neuer Staaten untergraben wollen. Er betont die guten indonesischen Beziehungen zu den USA, die durch sowjetische Militärhilfe für Indonesien, Handel mit der DDR, Besuche in der CSSR und aus der Volksrepublik China nicht beeinträchtigt würden.
- Bei einem Besuch in Peking erhält Souvanna Phouma die Unterstützung Mao Tse-tungs bei den Bemühungen um die Neutralisierung von Laos.
- Die Regierung Boun Oum nimmt laut Times den Appell zur Feuereinstellung von Großbritannien und der Sowjetunion vorbehaltlos an. Laut TASS nehmen Souvanna Phouma und Souvannouvong den Appell ebenfalls an. Die beiden fordern Boun Oum zu Koalitionsgesprächen am 28.4. in Xiengkhouang auf.
26. Nach Berichten über neue Angriffe des Pathet Lao bei Luang Prabang richten die USA eine Luftbrücke zwischen den Philippinen und Laos für Waffenlieferungen ein.
- 26.- Bei einer Konferenz über die Bildung einer kongole-
22.6. sischen Föderation wird der widerstrebende Tschombé verhaftet und fast zwei Monate lang festgesetzt.
- 27.4. In mehreren Konferenzen mit dem Nationalen Sicherheits-
-2.5. rat, Kongreßmitgliedern und Außenminister Rusk erörtert Kennedy das weitere Vorgehen der USA in Laos. Laut State Department drehen sich die Gespräche "um die Frage des Vorgehens ... der USA, falls sich die kommunistischen Rebellen als völlig unwillig erweisen würden, einen Waffenstillstand einzugehen". Kennedy ziehe dabei irgendeine Form westlicher militärischer Intervention in Betracht.
28. "Im Prinzip" wird ein Waffenstillstand in Laos vereinbart, aber konkrete Ergebnisse gibt es wegen Meinungsverschiedenheiten in Verfahrensfragen nicht.
- In Neu-Delhi tritt die ICC zusammen.
- Bei einem Besuch Souvanna Phoumas in Hanoi begrüßen laut TASS Gast und Gastgeber den Waffenstillstandsappell der Sowjetunion und Großbritanniens. Ein Botschafteraustausch und der Abschluß eines Kultur- und Handelsabkommens werden vereinbart.
- Kennedy soll Nehru noch einmal um Vermittlung in der Laosfrage gebeten haben. Nehru habe die Sowjetunion und Nordvietnam um Unterstützung des Waffenstillstandes gebeten.
29. Die indische Kongreßpartei beschließt nach starkem persönlichen Einsatz Nehrus eine Resolution, in der dem Wunsch nach Neutralität für Laos Ausdruck gegeben wird.
30. William Fulbright, Vorsitzender des Senatsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, spricht sich gegen die Entsendung von US-Truppen nach Laos aus, weil "Gelände und Bedingungen wirksame militärische Einsätze schwierig mache.
1. Bei Vang Vieng vereinbaren Offiziere des Pathet Lao und der Regierungstruppen einen regionalen Waffenstillstand.
- Castro erklärt Kuba zum sozialistischen Staat.
7. Der Regional-waffenstillstand erlangt allgemeingültigkeit. Der Pathet Lao verlangt aber einen formellen Waffenstillstand vor der politischen Beilegung der Laoskrise.

Laut Phoumi Nosavan führt der Pathet Lao trotz des Waffenstillstandes die Einschließung von Luang Prabang weiter.

4. Nach einem Gespräch mit Kennedy sagt Fulbright vor der Presse, er wende sich nicht gegen die Entsendung von US-Truppen nach Thailand, weil die Thais im Gegensatz zu den Laoten bereit seien, sich selbst gegen den Kommunismus zu verteidigen.

Auf einer Pressekonferenz teilt Rusk mit, der Vietcong zähle jetzt 12 000 Mann und habe 1960 mehr als 3 000 Zivilisten umgebracht oder entführt. Die Frage nach einer militärischen Intervention der USA in Südvietsnam beantwortet Rusk nicht.

Fulbright dehnt seine selektive Bejahung von US-Truppen in Südostasien auf Südvietsnam aus.

5. Auf einer Pressekonferenz kündigt Kennedy eine Asienreise des Vizepräsidenten Johnson an. Er soll unter anderem Fakten über die Möglichkeit und Form amerikanischer Hilfe für Südvietsnam sammeln. Dabei könne auch die Entsendung von Truppen in Betracht kommen.

Nach den ersten vier Sitzungen von Militärdelegationen der Regierung Boun Oum und des Pathet Lao über einen Waffenstillstand besteht noch keine Einigung über den Konferenzort.

6. Der tote Punkt der Waffenstillstandsverhandlungen in Laos wird durch das Nachgeben der Regierung Boun Oum in der Frage des Konferenzortes überwunden. Die ICG wird vom Pathet Lao an der Teilnahme an der Konferenz gehindert.

7. Laut Nosavan greifen Einheiten des Pathet Lao Angehörige des regierungstreuen Meo-Bergstammes an. Bei Xiengkhouang führt der Pathet Lao einen Artillerieangriff. Beides wird mit Übermittlungsschwierigkeiten des Befehls zum Waffenstillstand entschuldigt.

Raketenbewaffnete Flugzeuge sollen Vientiane zur Bekämpfung des Pathet Lao verlassen haben. Regierungstruppen sollen aus der Luft Waffen erhalten haben.

8. Beim Staatsbesuch McMillans in den USA wird Einigkeit über die Unterstützung von Laos und Südvietsnam erzielt.

- 8.-10. Bei der Tagung des NATO-Rates in Oslo bekräftigen die USA ihre feste Haltung in der Deutschlandfrage und ihre Absicht, die NATO konventionell zu stärken. Zur Enttäuschung besonders der Bundesrepublik wird nicht an eine Weitergabe von Atomwaffen gedacht. Nach Ansicht Bonns erzeugt dies NATO-Mitglieder erster und zweiter Klasse.

10. Unter Führung des Inders Jamarendrath Sen trifft die ICG in Vientiane ein. Ihr Versuch, über Nordvietsnam einzureisen, war gescheitert.

11. Mit 31 Begleitern trifft Johnson in Saigon ein. Auf einer Autofahrt durch Vientiane wird der Nosavan-Anhänger Prinz Eckarath vermutlich von einem Pathet Lao getötet.

12. Vor der südvietsnamesischen Nationalversammlung erklärt Johnson, die USA seien zu sofortiger militärischer, wirtschaftlicher und kultureller Hilfe für Südvietsnam bereit. Bei einem Staatsbankett zu seinen Ehren nennt Johnson Diem den "Churchill von heute" und betont, die USA seien bereit, "Schulter an Schulter" mit Südvietsnam gegen den Kommunismus zu kämpfen. In einem gemeinsamen Schlußcommuniqué wurde erklärt, man habe (1) Ausweitung der militärischen und wirtschaftlichen Hilfe, (2) Vermehrung der südvietsnamesischen Armee und entsprechende Steigerung der militärischen Hilfsprogramme der USA, (3) Unterstützung der

gesamten Zivilgarde durch die USA, (4) Ausbildung von Spezialisten zur Förderung der Bindungen zwischen Armee und Bevölkerung, (5) Begrüßung der Militärhilfe anderer Länder an Südvietnam, (6) finanzielle und wirtschaftliche Planungen für den Kampf gegen den Vietcong durch die USA, (7) Erörterung wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen zur Begleitung der Anti-Guerrilla-Aktionen und (8) Planung eines langfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms.

Laut ICC besteht in Laos ein de-facto-Waffenstillstand.

13. Laut Hsinhua unterzeichnen Boun Oum, Souvanna Phouma und Souvannouvong in Anwesenheit der ICC in Namone einen rückwirkenden Waffenstillstandsvertrag. Man ist sich über die nun notwendige politische Beilegung der Krise einig.
14. Die US-Regierung gibt die bevorstehende Entsendung von Guerrillaspezialisten nach Südvietnam bekannt, die den Regierungstruppen im Kampf gegen den Vietcong helfen sollen.
- 14.- Die bei der Unterzeichnung des Waffenstillstandsvertrages
17. in Namone vereinbarten Koalitionsverhandlungen bringen eine grundsätzliche Übereinstimmung über die Bildung einer Koalitionsregierung.
15. Nach einem Beschluß der Kopräsidenten der Genfer Konferenz von 1954 erhalten alle drei laotischen Parteien einen Sitz bei der bevorstehenden Laoskonferenz. Die Vertreter der Regierung Boun Oum wollen aber der Konferenz fernbleiben, solange die neutralistische und kommunistische Delegation anwesend ist.
16. Die 14-Mächte-Konferenz über Laos wird in Genf eröffnet. In seiner Eröffnungsrede appelliert der Initiator der Konferenz, Prinz Norodom Sihanouk von Kambodscha, an die Teilnehmer, mit allen Mitteln die Teilung von Laos zu verhindern. Laos könne nicht geteilt werden, weil es zu klein "und der Pathet Lao überall" sei. Deshalb sollten die drei Parteien eine Koalitionsregierung bilden. Lord Home schlägt einen Sechs-Punkte-Plan vor: (1) Keine Teilung von Laos, (2) "echte Neutralität", (3) keine unkontrollierten Waffenlieferungen, (4) Wirtschaftshilfe für Laos auf Grund eines internationalen Abkommens, (5) ein besserer Kontrollmechanismus als die ICC und (6) keine Präjudizierung einer diplomatischen Anerkennung eines Teilnehmerstaates in Genf auf Grund der Einladung zu der Konferenz. Der chinesische Außenminister Chen Yi wiederholt die Beschuldigungen, die USA und die SEATO-Mitglieder seien an der jetzigen Laoslage schuld. In einem Militärputsch stürzt General Chung Hee Park die koreanische Regierung Chang, weil sie nicht energisch genug gegen Korruption und gegen Demonstrationen teilweise extrem linker Studenten vorgegangen sei. Die Regierung der USA läßt die diplomatischen Beziehungen zeitweise "einfrieren".
17. Laut Times vereinbaren Boun Oum, Souvanna Phouma und Souvannouvong Koalitionsgespräche. Nach der Regierungsbildung soll die ICC und eine gemischte Militärkommission gemeinsam den Waffenstillstand überwachen. Außenminister Rusk unterbreitet in Genf ein Drei-Punkte-Programm für Laos: (1) Definition des Begriffes Neutralität, (2) wirksame internationale Maschinerie zur Aufrechterhaltung dieser Neutralität und (3) ein internationales überwachtes "ins Gewicht fallendes" Hilfsprogramm für Laos.

Der sowjetische Außenminister Gromyko legt den Entwurf einer Neutralitätserklärung für Laos vor, sowie den Entwurf eines Abkommens über den Abzug fremder Truppen unter internationaler Kontrolle.

18. Der französische Außenminister Couve de Murville erklärt, Laos solle eine Neutralitätserklärung abgeben, der die 14 Mächte zustimmen sollten und sie für verbindlich erklären sollten.
20. In einem ersten Bericht der ICC an die Kopräsidenten der Genfer Konferenz wird der Abzug aller fremden Truppen, Techniker und Berater aus Laos empfohlen. Eine politische Regelung erleichtere die Überprüfung des Waffenstillstandes in dem unübersichtlichen Gelände. Eingeschlossene Soldaten aller Parteien sollten von der ICC aus der Luft versorgt werden.
- 20.5. Bei den Friedensgesprächen zwischen Frankreich und
-13.6. der Provisorischen Regierung Algeriens wird die Feuerpause auf unbestimmte Zeit verlängert und ein Abzugsplan für die französischen Truppen festgelegt. Zu einer prinzipiellen Einigung kommt es wegen Meinungsverschiedenheiten über den Status der Sahara nicht.
24. Die Genfer Konferenz wird bis zur Klärung der laotischen Vertretung vertagt. Wegen der Teilnahme des Pathet Lao hatte die Delegation der Regierung Boun Oum die Konferenz bislang boykottiert.
25. In einer Botschaft an den Kongreß fordert Kennedy die Bewilligung von 100 Millionen Dollar für Wirtschafts- und Militärhilfe an Südvietnam, Thailand und Pakistan. In seinem Reisebericht fordert Johnson mehr Mittel und größere Anstrengungen zur Beseitigung von Armut, Krankheit und Bildungsmangel in Asien.
26. Die drei laotischen Prinzen beschließen bei ihren Koalitionsverhandlungen, der ICC bei ihrer Kontrolltätigkeit behilflich zu sein.
29. Zur Schaffung von drei je eine Ressortgruppe überwachenden "Superministerien" wird laut Times das südvietnamesische Kabinett umgebildet. Dadurch sollen die Wirtschaftsentwicklung, Sicherheitsfragen sowie soziale und kulturelle Fragen koordiniert werden.
Mit Hilfe der Großmächte einigen sich die drei laotischen Parteien über die Zusammensetzung einer Militärkommission und die Bildung einer Koalitionsregierung.
30. Laut Sihanouk hat sich Boun Oum zu einem Dreiprinzentreffen in Nizza bereiterklärt. Man bezweifelt das Einverständnis von Souvanna Phouma und Souvannouvong.
Laut New York Times ist die Tätigkeit des Vietcong im Mai stark gestiegen, besonders von Laos aus. Die Verluste beider Seiten seien gewachsen; die Siegmeldungen der Regierung mit hohen Verlusten des Vietcong seien unglaublich.
Trujillo, der die Dominikanische Republik 30 Jahre lang diktatorisch regiert hatte, wird ermordet. Sein Regierungschef Balaguer bleibt im Amt. Die Sanktionen der OAS bleiben in Kraft, was in den USA mit Unbehagen registriert wird.
31. In einem Bericht an die Kopräsidenten der Genfer Konferenz äußert sich die ICC befriedigt über ihre Zusammenarbeit mit der laotischen Militärkommission.
Souvanna Phouma beschuldigt die USA, sie lieferten noch immer Waffen und Berater an die Truppen Boun Oums.
Auf der Laoskonferenz in Genf meldet die Delegation des

Pathet Lao, man habe US-Bürger gefangengenommen. Dies sei ein Beweis für das direkte Eingreifen der USA in Laos. Südafrika verläßt aus Protest gegen die britische Haltung zu seiner Apartheid-Politik den Commonwealth. Kennedys Besuch in Paris verläuft zwar ohne Spannungen, aber hinsichtlich Frankreichs Platz in der westlichen Gemeinschaft und seiner Rolle in der NATO wird keine Einigung erzielt.

- uni 2. Auf der Ebene der Tonkrüge bestreitet Souvanna Phouma vor der Presse, ein Werkzeug von Kommunisten zu sein, aber Neutralität bedeute auch Zusammenarbeit mit den Kommunisten. Der Prinz erklärt sich bereit, mit Boun Oum und Souvannouvong zusammenzutreffen.
- 3.-4. Hauptpunkte des Treffens zwischen Chruschtschow und Kennedy in Wien sind die Deutschlandfrage und die Frage der Einstellung von Kernwaffenversuchen. Über sie wird keine Einigung erzielt. Übereinstimmung herrscht aber über die beiderseitige Unterstützung eines neutralen und unabhängigen Laos mit einer frei gewählten Regierung. Beide zeigen Interesse an einem schnellen Waffenstillstand und seiner wirksamen Kontrolle durch die ICC.
- 4.-5. Kennedy beschließt seine Europareise mit einem Privataufenthalt in Großbritannien, wobei die engen Kontakte zwischen den USA und Großbritannien hervorgehoben werden.
5. Souvannouvong erklärt in Hanoi seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der ICC. Sihanouk bittet Souvanna Phouma und Souvannouvong, sich mit Boun Oum in Nizza oder Phnom Penh zu treffen. Lordsiegelbewahrer Heath erklärt vor dem Unterhaus, in Genf sei man sich über die Neutralität für Laos einig, nicht aber über den Weg dorthin. Der Pathet Lao hindere die ICC an ihrer Kontrolltätigkeit.
6. Die französische Delegation fordert mehr Vollmachten für die ICC, was der chinesische Vertreter ablehnt. Die Kopräsidenten sagen die Sitzung vom 7.6. ab, ohne einen anderen Termin festzusetzen.
7. Der amerikanische Chefdelegierte Harriman erklärt dem sowjetischen Chefdelegierten Puschkin, die vorsätzlichen Waffenstillstandsverletzungen durch den Pathet Lao seien für die USA eine sehr ernste Angelegenheit.
8. Die amerikanische, britische und französische Delegation in Genf wollen den Verhandlungen fernbleiben, bis sie über die ersten Waffenstillstandsverletzungen in Laos konsultiert worden seien. Kennedy erklärt vor ULI-Redakteuren, die USA würden in Genf bleiben. Senator Everett Dirksen erklärt, Kennedy solle sich an Eisenhower ein Beispiel nehmen und "anstatt unsere Energien an Pläne für Verhandlungen zu verschwenden, unsere Mittel kraftvollen Bewegungen zunutzemachen, die der Kreml verstehen wird".
9. Die ICC berichtet den Kopräsidenten, sie habe mit den drei laotischen Parteien eine Einigung über bessere Zusammenarbeit erzielt.
10. Die Delegationsleiter Indiens, der Sowjetunion, Großbritanniens und Chinas verhandeln mit Souvanna Phouma und Souvannouvong über eine Wiederaufnahme der Konferenz.
- 10.-16. Pham Van Dong führt in Peking Gespräche mit Mao, Tschou und Liu. Die Partner drücken dabei ihre Hoffnung auf baldige Wiederaufnahme der Laoskonferenz aus und erklären die USA zum Alleinschuldigen an der Lage in Südostasien.

12. Die Genfer 14-Mächte-Konferenz wird wieder aufgenommen. Aus Protest gegen die ungeklärte laotische Vertretung boykottiert Thailand die Konferenz. Die drei laotischen Prinzen vereinbaren eine Zusammenkunft. Laut ICC wird der Waffenstillstand in Laos im wesentlichen respektiert.
13. Laut Herald Tribune kritisiert Gromyko das langsame Vorgehen der Genfer Laoskonferenz. In seiner Antwort schiebt Harriman die Verzögerungen auf die Sowjetunion.
14. Bei einem Besuch in den USA fordert der für Sicherheitsfragen zuständige südvietnamesische Minister Nguyen Dinh Thuan, die US-Ausbilder sollten die südvietnamesischen Truppen "direkt" ausbilden. Außerdem sollten sie die Soldaten im Kampf überwachen.
15. In einem Bericht über Rundfunk und Fernsehen über sein Treffen mit Kennedy in Wien erklärt Chruschtschow, man sei sich über Laos sehr nahegekommen.
16. Bei Verhandlungen des südvietnamesischen Chiefministers für Sicherheitsfragen in den USA wird die Vergrößerung der US-Beratergruppe in Südvietnam vereinbart, die bisher das 1954 in Genf festgesetzte Maximum von 635 Mann nicht überschritten hat. Die USA werden außerdem den Sold für die 20 000 Mann zahlen, um die die südvietnamesische Armee vergrößert werden soll.
- 18.- mit der vagen Übereinstimmung, den König von Laos um die
22. Ernennung einer Einheitsregierung zu bitten. Ferner wird ein politisches Programm, das im wesentlichen die Absicht einer neutralen, unabhängigen Politik in einem einigen Laos wiederholt, veröffentlicht.
20. Die USA erklären sich zum Abzug ihres Militärpersonals unter internationaler Aufsicht aus Laos bereit.
21. Zwischen den Delegationen Kanadas und Polens kommt es zu einer scharfen Kontroverse über die Benutzung von Flugzeugen zur Überwachung des Waffenstillstandes in Laos.
27. Boun Oum beendet den Boykott der Laoskonferenz.
28. Bei seinem Besuch in der Sowjetunion wird Pham Van Dong von Chruschtschow empfangen.
Auf einer "Food for Peace"-Konferenz zeichnet Chester Bowles ein düsteres Bild von der chinesischen Versorgungslage.
Nach Gerüchten von Vorschlägen Kennedys, die Volksrepublik China und Taiwan gleichberechtigt in der UN zuzulassen, stimmt der Senat mit 76 zu 26 Stimmen dagegen sowie gegen eine Anerkennung der Volksrepublik China durch die USA.
29. Fulbright tadelt die Verwicklung der USA in Bandenkämpfe wie in Laos. Die USA und der langfristige Erfolg ihrer Politik seien nicht bedroht außer durch die Übertreibung der Bedeutung solcher Bandenkämpfe.
30. Nach einem Gespräch mit Kennedy erklärt Phoumi Nosavan, er sei für alle Lösungen der Laoskrise, solange sie kein kommunistisches Laos schaffen.
Laut Londoner Sunday Times wirft Chruschtschow Peking Angriffsabsichten gegen Taiwan vor und die Gefahr eines Weltkonfliktes billigend in Kauf zu nehmen
Beim Empfang zum 40. Gründungstag der KPCh sei kein hoher sowjetischer Delegierter gewesen.
31. Laut New York Herald Tribune sichert Harriman Souvanna Phouma die Unterstützung der USA für ein neutrales Laos zu.

Laut Hsinhua sind bei den Koalitionsgesprächen der drei laotischen Prinzen seit 17.5. keine Ergebnisse erzielt worden, weil die Regierung Boun Oum nur unter Aufsicht der ICC verhandeln will, was die beiden anderen stets abgelehnt haben.

5. Das nordvietnamesische Außenministerium dementiert Meldungen der USA wonach 1 000 bis 2 000 nordvietnamesische Soldaten in Laos stehen sollen.

6. In ihrem am 27.6. schließenden Bericht meldet die ICC einen im wesentlichen respektierten Waffenstillstand in Laos.

Die Generalsynode der United Church of Christ, die zwei Millionen Mitglieder hat, lehnt die Anerkennung und Zulassung der Volksrepublik China durch die USA ab.

Die Volksrepublik China erklärt sich im Hinblick auf die Verhandlungen zur Beendigung von Atomwaffentests mit der Sowjetunion solidarisch.

14. Mit einem Kompromißvorschlag versucht die indische Delegation die festgefahrene Laoskonferenz wieder flottzumachen. Dadurch sollen sowohl die kommunistischen Forderungen nach Teilkommen über Laos als auch die westlichen nach einer Ganzheitslösung befriedigt werden.

1. Die Genfer Konferenz vereinbart "beschränkte" Sitzungen mit den Delegationsleitern sowie die Priorität von Neutralisierungsvorschlägen vor Kontrollvorschlägen.

Nach der Ablehnung tunesischer Forderungen nach Abtretung eines Gebietsstreifens der Sahara durch die Gabelle schließen tunesische Armee-Einheiten und schlecht bewaffnete Milizionäre den französischen Stützpunkt Bizerta an der tunesischen Küste ein.

21.- 21. Französische Fallschirmjäger besetzen große Teile der Stadt Bizerta. Tunesien bricht die Beziehungen zu Paris ab.

22. Frankreich und Tunesien vereinbaren einen Waffenstillstand. Die tunesischen Beziehungen zu den USA kühlen sich wegen der unentschlossenen amerikanischen Haltung stark ab.

27. Nach Aufgabe des Widerstandes durch Antoine Gizenga tritt das kongollesische Parlament zusammen und spricht der neuen Regierung der Nationalen Einheit mit dem Neutralisten Cyrille Adoula an der Spitze das Vertrauen aus. Gizenga löst seine Gegenregierung in Stanleyville auf und begleitet Adoula zur Konferenz der Blockfreien nach Belgrad.

29. Eine zur Ausarbeitung von Plänen zu dem von Johnson und Diem geschlossenen Militär- und Wirtschaftshilfeabkommen empfiehlt die Verstärkung der südvietnamesischen Armee um 20 000 Mann und die Zusammenfassung von Dörfern in "Agrovilles". Der Kostenvoranschlag beläuft sich auf 50 bis 100 Millionen Dollar.

31. Laut New York Times waren die Kämpfe im Juli in Südvietnam die blutigsten seit 1924.

Thailand, Malaya und die Philippinen gründen die Assoziation von Südostasien. Sie ist zum Teil Resultat der Enttäuschung Thailand und der Philippinen über die "schwache" Haltung der SEATO in Laos. Das Bündnis beschränkt sich auf wirtschaftliche und soziale Fragen.

31.7. Eine Delegation aus Taiwan unter Ministerpräsident
-8.8. General Chen Cheng erörtert mit der Regierung der

USA vor allen Fragen der UN. Dabei bezeichnet Chen Cheng Spekulationen über eine Atombombe für Teking als "puren Unsinn".

- Aug 1. Der amerikanische Kongreß billigt die Einberufung von 250 000 Reservisten, weil man eine Zuspitzung der Lage in Berlin erwarte.
2. Nach einem Gespräch mit dem taiwanesischen Ministerpräsidenten Chen Cheng betont Kennedy seine Entschlossenheit, daß Südvietnam "nicht aus Mangel an jeglicher (US-) Unterstützung an die kommunisten verlorengehen" dürfe. Alle tauglichen Südvietnamesen zwischen 25 und 35 werden zur Bekämpfung des Vietcong aufgerufen.
Die kongolesische Regierung Adoula tritt ihr Amt an.
- 2.-5. Nach Verhandlungen zwischen Boun Oum und Souvanna Phouma appellieren beide an Souvannouvong, sich an einer Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma zu beteiligen.
- 5.-17. In Punta del Este wird die Allianz für den Fortschritt gegründet, die mit amerikanischer Hilfe eine "kontrollierte Revolution" in Lateinamerika auslösen soll. Die "Charta von Punta del Este" ist ein Kompromiß, weil keiner der Staaten Souveränitätsrechte abtreten will. Auch versteht sich die Konferenz nicht zu einer Verurteilung Kubas, was zum großen Teil Verdienst des kubanischen Beobachters Guevara ist.
13. Bei der Errichtung der Mauer in Berlin wird der Einsatz westallierter Truppen gefordert und von Kennedy angesichts der schlechten westlichen Position in Berlin abgelehnt.
16. Bei den laotischen Koalitionsverhandlungen beharrt der Pathet Lao auf Souvanna Phouma als Regierungschef.
17. Der amerikanische Kongreß billigt zusätzliche Militärausgaben von 47 Millionen Dollar.
21. Die New York Times schätzt den Vietcong auf zur Zeit 13 bis 15 000 Mann. Die Verluste auf beiden Seiten hätten sich seit 1960 verzehnfacht.
25. Nach der Annahme des indischen Vorschlages vom 14.7. einigt sich die Genfer Konferenz auf 33 zu behandelnde Punkte, wovon 19 die Neutralität und Unabhängigkeit von Laos betreffen.
30. Die laotischen Koalitionsgespräche werden ergebnislos vertagt. Inoffiziell steht aber Souvanna Phouma als Regierungschef fest.
31. Die UdSSR kündigt die Wiederaufnahme der Atomtests an. Damit sind die Dreiergespräche von Genf über die Beendigung dieser Versuche vorläufig gescheitert.
- Sept 6. In Kambodscha soll ein Vietcong-Lager entdeckt und zerstört worden sein. Der Vietcong soll eine südvietnamesische Provinzhauptstadt erobern und alle höheren Beamten getötet haben. Dabei sollen zwei Kompanien der Regierungstruppen aufgerieben worden sein.
9. Die Belgrader Konferenz der Blockfreien erklärt, daß "die Auslöschung des Kolonialismus ... die Annahme und Ausübung ... der friedlichen Koexistenz in der Welt" bedeute. Die Volksrepublik China betont dagegen, zwischen imperialistischen und sozialistischen Staaten sei "keine friedliche Koexistenz möglich".
- 13.-20. Nach dem Scheitern von Verhandlungen zwischen Hammarskjöld und Tschombé zur Beendigung der Sezession von Katanga gehen die UN-Truppen gegen die etwa

500 weißen Söldner in der Armee von Katanga vor, geraten aber durch deren unerwartete Kampfkraft in höchste Gefahr.

- 15.- In Gesprächen mit Souvanna Phouma, Boun Oum und Phoumi
19. Nosavan versucht Harriman eine Beschleunigung der Koalitionsverhandlungen in Laos zu erreichen.
16. Bei einem Essen für Senator Everett Dirksen in Chicago sagt Eisenhower, Kennedys Laospolitik sei durch "Entschlossenheit und Unsicherheit" gekennzeichnet.
18. Bei seinem Flug zu Verhandlungen mit Tschombé über eine Feuerpause in Katanga stürzt Hammarskjöld tödlich ab.
19. Nach einem Prozeß wird der im Mai 1960 von einem militärischen "Komitee der Nationalen Einheit" gestürzte türkische Ministerpräsident Menderes zum Tode durch Erhängen verurteilt. Gegen über 600 Mitangeklagte ergehen Todesurteile und Freiheitsstrafen. Die USA betrachten die Entwicklung mit Unruhe, weil die Türkei Mitglied der NATO und der OENL ist.
21. Erstmals seit 1950 wird die Frage der Zulassung der Volksrepublik China zur UN auf die Tagesordnung der Vollversammlung gesetzt.
25. In einer Rede vor der UN-Vollversammlung nennt Kennedy den Waffenstillstand in Laos "unsicher". Der Pathet Lao habe mehrere Schlüsselstellungen überrannt, und auf der Ebene der Tonkrüge gebe es Kämpfe. Wenn der Kommunismus in Laos und Südvietnam siege, dann seien zu allen kleinen und schwachen Staaten "die Tore offen".
26. Der amerikanische Kongreß verabschiedet das Abrüstungsgesetz.
29. Nach einem Mutsch von Teilen der syrischen Armee in Damaskus, den ägyptische Fallschirmjäger vergeblich niederzuschlagen versuchen, tritt Syrien aus der VAR aus und schlägt einen "westlich-neutralen" Kurs ein.
- kt 1. Militärfachleute der SEATO beraten in Bangkok über die wachsende Bedrohung Südvietnams durch den Vietcong. Laut Admiral Felt gibt es dabei keine kurzfristigen Pläne zum Einsatz von US-Truppen, aber unter den Vorschlägen für "jede Eventualität" verlangten einige den Einsatz amerikanischer Truppen.
2. Die USA sollen sich auf irgendeine Form der militärischen Intervention in Südvietnam vorbereiten. Laut State Department wollen die USA "die Fähigkeit des südvietnamesischen Soldaten, sein Land zu verteidigen, vergrößern". Dem erklärt vor der südvietnamesischen Nationalversammlung, es herrsche nicht mehr Guerrillakrieg, sondern um den Kampf gegen einen Feind mit regulären Streitkräften, der in Südostasien im Einklang mit der kommunistischen Internationalen eine strategische Entscheidung suche.
- 3.-6. Beim 15. Halbjahrestreffen der SEATO in Bangkok erklären die USA ihre Entschlossenheit zum militärischen Eingreifen in Südvietnam. Im Schlußcommuniqué wird aber nur die Verteidigungsbereitschaft der SEATO gegen Aggression betont.
6. In einer Konferenz mit Rusk, Kohler, Gromyko, Semjonow und Menschikow beschuldigt Kennedy die Sowjetunion, sie halte sich nicht an die in Genf getroffene Vereinbarung über Laos. Beide Parteien kündigen neue Instruktionen für ihre Delegationen in Genf an.

9. Der nationalchinesische UN-Delegierte spricht sich gegen die Aufnahme Pekings in die UN auf. Tschiang Kai-schek meint, das werde den Ausbruch des Dritten Weltkrieges bedeuten.
Die USA sollen entschlossen sein, bei Bedarf Kampftruppen nach Südostasien zu entsenden.
Laut Hsinhua einigen sich die laotischen Prinzen auf die Bildung einer Koalitionsregierung mit Souvanna Phouma als Chef, die 16 Minister haben soll.
11. Auf einer Pressekonferenz gibt Kennedy die Entsendung einer Delegation unter General Taylor und Walt W. Rostow nach Südvietnam zu Beratungen mit Diem über die künftige Form der amerikanischen Hilfe bekannt.
Das State Department dementiert Berichte über die Absicht der USA zur Entsendung von Kampftruppen nach Südostasien. Die südvietnamesische Regierung habe versichert, die Waffenlieferungen der USA genügten ihr.
Präsident Kennedy verspricht bei Intensivierung von Angriffen des Vietcong stärkere amerikanische Hilfe.
Gleichzeitig mit der Binnahme laotischer Provinzen an der Grenze nach Südvietnam verstärkt der Vietcong seine Tätigkeit in ganz Südvietnam.
In einem Reuter-Interview erklärt Chen Yi die Bereitschaft Pekings zu Gesprächen mit den USA, falls diese die Initiative ergriffen. Chen Yi bestreitet aggressive Absichten der Volksrepublik China und betont, nur ein neutrales Laos sei für Peking eine tragbare Lösung. Die amerikanisch-chinesischen Spannungen könnten unter britischer Vermittlung gelöst werden.
Die amerikanische Regierung weist die Vorschläge Chen Yis zurück.
12. Radio Moskau wertet die Reise Taylors nach Südvietnam als Beweis für die "offen aggressiven" Pläne der USA.
14. Nordvietnam protestiert bei der IOC gegen die verstärkte US-Intervention in Südvietnam und die Vorbereitung von Truppenentsendungen durch die Reise von Taylor.
Laut Hsinhua treffen sich Ho Tsching Minh, Mao Tse-tung und Lin Piao in Peking zu Gesprächen über Südvietnam.
15. Bei seinem Abflug nach Saigon sagt General Taylor, "jedem Amerikaner würde dem Einsatz von Truppen (in Vietnam) widerstreben, solange es nicht unbedingt nötig ist".
Auf einer Pressekonferenz erklärt Kennedy, Taylor gehe auch nach Laos und Thailand. Die Entscheidung zur Entsendung von Truppen nach Südvietnam oder Laos hänge von Taylors Bericht ab.
13. Wegen der verstärkten Vietcong-Aktivität und großer Überschwemmungen im südlichen Reisanbaugebiet ruft Diem für ganz Südvietnam den Notstand aus, der wesentliche Teile der Verfassung außer Kraft setzt. Er gilt bis auf Widerruf.
10. Die USA sehen in der nationalchinesischen Regierung die einzige legitime chinesische Regierung und lehnen daher die Aufnahme Pekings in die UN ab.
25. Taylor ist optimistisch betreffend eines Sieges über den Vietcong, weil Südvietnam genug "Menschenmaterial" aufbringen könne. Nach der Lösung der Laosfrage werde auch die Infiltration über Laos aufhören.
Kambodscha bricht die Beziehungen zu Thailand ab und ruft zur Verteidigungsbereitschaft auf. Grund hierfür sind vermutlich ungeklärte Besitzrechte auf eine

Tempelruine im Grenzgebiet.

25.- Während Taylors Besuch in Thailand bittet der thailändische Regierungschef um vermehrte Militärhilfe, lehnt aber die Stationierung von US-Truppen in Thailand ab.

30. Anlässlich des sechsten Unabhängigkeitstages von Südvietnam sagt Kennedy Diem Militär- und Wirtschaftshilfe nach Maßgabe des Taylor-Berichtes zu. Sihanouk erklärt, er habe jedes Vertrauen in die USA verloren und werde auf ihre Hilfe verzichten, wenn sie mit irgendwelchen Auflagen verbunden sei.

27. Nach der Ankündigung Chruschtschows der Explosion einer 50-Tonnen-Bombe verabschiedet die UN-Vollversammlung mit großer Mehrheit einen von den USA eingebrachten Appell um Einstellung der Atomtests.

30. Laut New York Times liegt das Verhältnis der Verluste von Vietcong und Regierungstruppen bei 2 zu 1. Der Vietcong versuche offenbar, Südvietnam zu teilen.

Obwohl zahlreiche Länder ihre Zahlungen an die UN eingestellt haben, billigt die Vollversammlung für die UN-Truppen im Kongo bis Juni 1962 10 Millionen Dollar pro Monat.

Nov 1. Nach fünfwöchiger Pause stellt das Plenum der Genfer Konferenz eine Einigung in 12 von 33 Punkten fest.

2. Angesichts des schleppenden Verlaufes der Koalitionsgespräche in Laos fordert die ICC die Koprsidenten der Genfer Konferenz zu einem Appell an die drei Prinzen auf, die Verhandlungen zu beschleunigen. Bisher war die Regierungsbildung fast immer am Boykott Boun Oums gescheitert, weil die Verhandlungen auf dem Gebiet des Pathet Lao stattfinden.

3. In dem Bericht über seine Inspektionsreise nach Vietnam meint General Taylor, Diem könne der "kommunistischen Bedrohung" mit eigenen Mitteln entgegentreten. Man vermutet, Kennedy solle Diem unter Druck zu Reformen in der Verwaltung und im Militär zwingen und für verstärkte militärische Hilfe und Guerrillaausbildung sorgen. Truppenentsendungen sollen nicht empfohlen worden sein.

Nach dem Scheitern des sowjetischen Troika-Vorschlags als Ersatz für den Generalsekretär der UN wird U Thant zum Nachfolger Hammarskjölds vorgeschlagen, nachdem der Tunesier Mongi Slim eine Kandidatur abgelehnt hat.

9. Nach seinem Staatsbesuch in den USA erklären Nehru und Kennedy ihre Übereinstimmung im Streben nach einem neutralen Laos. Auf einer Pressekonferenz im National Press Club warnt Nehru die USA vor verstärkter Militärhilfe für Südvietnam, weil dies zu einer Eskalation führe. Die einzig mögliche Lösung sei die ICC. Ferner schlägt Nehru einen Vertrag zwischen den USA, der Sowjetunion, der Volksrepublik China und Indien über die Neutralisierung Südostasiens vor.

In Saigon mehren sich Gerüchte über bevorstehende militärische Schritte der USA in Südvietnam. Aus den Philippinen werden ständig Ausrüstungsgegenstände herangeflogen, die für B-26-Bomber, Hubschrauber und Kampftruppen bestimmt sein sollen. Gleichzeitig sollen 200 US-Berater in Saigon eingetroffen sein.

12. Vier US-Aufklärer sollen zur Vorbereitung von Luftangriffen Vietcong-Stellungen fotografiert haben.

13. Nordvietnam fordert von der ICC die Überprüfung von Berichten über die Massierung von US-Truppen in Südvietnam.

14. Laut New York Times sind seit Tagen die New Yorker Hotels mit amerikanischen Offizieren überfüllt.
15. Auf Grund des Taylor-Berichtes entschließt sich Kennedy, keine Bodentruppen nach Südvietnam zu schicken, aber für die intensivere Ausbildung der Regierungstruppen zu sorgen und ihnen alte Bomber sowie "eine große Zahl" von Hubschraubern zu überlassen. Südvietnamesische Piloten sollen von Amerikanern in ihrer Heimat ausgebildet werden. Zur Beseitigung der Überschwemmungsschäden im Süden des Landes sollen US-Pioniere entsandt werden.
19. Der Präsident der Dominikanischen Republik, Balaguer, kommt einem drohenden Staatsstreich der Familie Trujillo mit der Übernahme des Oberbefehls über die Streitkräfte zuvor. Er wird von acht US-Schiffen mit 1 800 Marines, die vor der Dreimeilenzone kreuzen, unterstützt. Die Aktion findet außer in Kuba in ganz Lateinamerika ihre Billigung.
24. Die UN-Vollversammlung ermächtigt ihre Truppen zum Vorgehen gegen die Söldner in Katanga. Die USA sind der Meinung, daß der Lumumba-Freund Gizenga gefährlicher ist als Ischombé.
27. Nach dem 107. Botschaftergespräch zwischen Beam und Yang über die Freilassung von in der Volksrepublik China inhaftierten US-Kriegern wird die nächste Sitzung auf den 6.2.1962 festgelegt.
- 31.11. Die Wiederaufnahme der Dreiergespräche in Genf über
- 7.12. die Beendigung von Atomtests steht im Schatten umfangreicher sowjetischer Atomversuche und der Forderung der Sowjetunion, mehr als drei Kontrollen jährlich zuzulassen. Die Gespräche werden ergebnislos veragt.

- Dez 2. Die Kopräsidenten appellieren an die drei laotischen Prinzen, die Koalitionsverhandlungen zu beschleunigen.
4. Das Plenum der Genfer Konferenz billigt einstimmig einen Vorschlag der Kopräsidenten, die ICC als einziges Organ der Konferenz in Laos zu betrachten, das Anspruch auf Unterstützung der Konferenz habe. Ad-hoc-Inspektionen bedürfen der Erlaubnis der laotischen Regierung, die wiederum die ICC anrufen kann.
- Trotz des Drängens der USA beschließt die OAS keine Maßnahmen gegen Kuba. Obwohl Kuba Hauptthema der Beratungen des OAS-Rates ist, wird es im Communiqué nicht erwähnt.
- 5.-8. Nach Mißhandlungen von UN-Personal durch Truppen aus Katanga ordnet U Thant militärische Maßnahmen zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung an. Erstmals erhalten die UN-Truppen dabei direkte US-Unterstützung, die so eine Chance auf die schnelle Beendigung der Sezession von Katanga sieht.
 9. In einem Weißbuch mit dem Titel "Eine Bedrohung für den Frieden" beschuldigt das State Department Nordvietnam, Südvietnam erobern zu wollen. Durch "Dokumente und Tatsachenmeldungen" könne bewiesen werden, daß 16 000 Vietcong einen Sieg wollten, der Südvietnam unter die Herrschaft von Peking und Moskau bringe und ganz Südostasien gefährde. Nordvietnam schleuse Waffen und Soldaten über Laos nach Vietnam, die Sowjetunion versorge den Pathet Lao und den Vietcong mit Waffen. Anlässlich der Veröffentlichung des Weißbuches ruft Rusk die "freie Welt" zur Hilfe gegen den Vietcong auf.
- Rusk begründet das verstärkte Engagement der USA in Südvietnam mit der "augenblicklichen und klaren Gefahr" für

- das Land, vom Vietcong überrannt zu werden.
10. Nach der immer stärkeren Annäherung Albanien an die Volksrepublik China bricht die Sowjetunion de facto die Beziehungen zu Tirana ab.
 11. Der US-Flugzeugträger "Core" mit 33 Hubschraubern und 400 Piloten und Bodenpersonal trifft in Südvietnam ein. Laut Times einigt sich die Genfer Konferenz auf einen Zeitplan zum Abzug aller fremden Truppen aus Laos, der binnen 75 Tagen in drei Phasen erfolgen soll.
 13. Im November sollen 405 Soldaten der Regierungstruppen und 196 Vietcong in Südvietnam gefallen sein. Bei einem Angriff der Regierungstruppen Anfang Dezember sollen 200 Vietcong gefallen sein.
 - 13.- Auf der Sitzung des NATO-Rates in Paris können die
15. USA, die BRD und Großbritannien Frankreich nicht von der Notwendigkeit von Berlinverhandlungen vor einem Friedensvertrag der Sowjetunion mit der DDR überzeugen. Im Schlusscommuniqué bekräftigt die NATO ihre Entschlossenheit zum Schutz Westberlins.
 14. Die drei laotischen Prinzen vereinbaren die baldige Bildung einer Koalitionsregierung. Kennedy verspricht mehr Hilfe für Südvietnam. Der indonesische Ministerpräsident Sukarno versetzt seine Truppen in Alarmbereitschaft, um Westneuguinea zu "befreien" und der Bildung einer "Marionettenregierung" durch die Holländer zuvorzukommen. Kennedy bittet Sukarno, keine Gewalt anzuwenden, und bietet seine guten Dienste an.
 15. Dem soll sich unter schwerem Druck Noltings und der US-Regierung zu radikalen Wirtschafts- und Militärreformen bereit erklärt haben. Kennedy sagt dafür eine starke Erhöhung der US-Hilfe zu.
Die UN-Vollversammlung lehnt die Aufnahme der Volksrepublik China in die UN mit 45 gegen 30 Stimmen bei 29 Enthaltungen ab, nachdem der Aufnahmeantrag zur "wichtigen Frage" erklärt worden war. Chen Yi nennt das Verfahren einen "schmutzigen Trick" der USA.
 - 14.- Trotz wiederholter gegenteiliger Zusicherungen werden
16. die portugiesischen Enklaven in Indien Goa, Diu und Damao ohne vorhergehenden Verhandlungsversuch von indischen Truppen erobert. Die Aktion wird von den USA scharf verurteilt.
 20. Laut New York Times halten sich uniformierte US-Soldaten in Kampfgebieten in Südvietnam auf mit der Anweisung, bei persönlicher Gefahr zu schießen. 1961 hätten die USA für 61 Millionen Dollar Kriegsmaterial nach Südvietnam geliefert. Zur Zeit seien 2 000 US-Soldaten dort.
 21. Nach einem vom amerikanischen Botschafter im Kongo, Gullion, angeregten Treffen mit Adoula erkennt Tschombé die Zentralregierung in Léopoldville, zumal sich auch die militärische Lage für ihn verschlechtert hat. Später widerruft er die Anerkennung mit der Begründung, sie sei unter Zwang zustande gekommen.
 31. Im Libanon scheitert ein Aufstand, der den Sturz der Regierung zum Ziel hat. Es sollen keine fremden Mächte in die Ereignisse verwickelt sein.

1 62:

- an 1. Der amerikanische Botschafter in Laos, Brown, versucht Kosavan zur Aufgabe seines Widerstandes gegen eine neutrale Koalitionsregierung zu bewegen.

Die theoretische Zeitung der KPCh, Hung Chi, warnt vor einer weltweiten Kampagne gegen die Volksrepublik China. Sie müsse sich vielmehr gegen die Vereinigten Staaten richten. Das Blatt warnt vor "bedingungsloser" Koexistenz, die nur zu "ständigen Zugeständnissen an den Imperialismus" führe.

4. Die USA geben ihr erweitertes Hilfsprogramm für Südvietnam bekannt, dessen Schwerpunkt auf einer Verwaltungsreform und einer Verbesserung der Infrastruktur des Landes liegt. Die Arbeit soll sich zunächst auf vietcongfreie Gebiete konzentrieren. Man hofft somit eine breitere Basis für Diem herzustellen und durch die Erhöhung des Lebensstandards dem Vietcong die Unterstützung der Bevölkerung zu entziehen. Zu diesem Zweck soll laut State Department die US-Unterstützung für Südvietnam 1962 die 136 Millionen Dollar des Vorjahres "wesentlich" übertreffen. Die Banken in Vientiane geben das Ausbleiben aller amerikanischen Hilfgelder für Laos bekannt. Boun Oum und Nosavan sollen so zu Koalitionsverhandlungen gezwungen werden. Nach der Einsetzung eines Staatsrates zur Vorbereitung freier Wahlen hebt die OAS die Wirtschaftssanktionen gegen die Dominikanische Republik auf.
5. Bei ihrer ersten Vollversammlung im neuen Jahr drängt die Genfer Laokonferenz die drei laotischen Prinzen zur Beschleunigung ihrer Koalitionsverhandlungen.
7. Laut UPI verweigert die amerikanische Botschaft in Laos die Aushändigung von vier Millionen Dollar als Wirtschaftshilfe für Januar 1962 wegen des Widerstandes der Regierung Boun Oum bei den Koalitionsverhandlungen.
8. Laut US-Feature hat die amerikanische Regierung ihre Haltung gegenüber Neutralen geändert; man akzeptiere sie als Größe im Kampf um die Einkreisung des Kommunismus. Ohne Hilfe der USA seien die Neutralen gegen den Kommunismus wehrlos, sagt Kennedy. Diem bildet den von der südvietnamesischen Verfassung vorgeschriebenen Nationalen Wirtschaftsrat.
9. Laut New York Times soll der Vietcong besonders im Mekong-Delta seine Tätigkeit verstärkt und eine Stadt erobert haben. Die Angriffstätigkeit diene offenbar zur Störung der Reisernte.
10. In einer Protestnote an Großbritannien beschuldigt die Sowjetunion laut TASS die USA der groben Einmischung in die inneren Angelegenheiten Südvietnams unter Verletzung des Genfer Abkommens von 1954 durch die Abwürgung einer Freiheitsbewegung gegen das verhasste Regime in Saigon. Boun Oum erklärt sich mit Koalitionsverhandlungen mit Souvanna Phouma und Souvannouvong einverstanden.
11. Souvanna Phouma und Souvannouvong erklären sich mit Koalitionsverhandlungen mit Boun Oum einverstanden.
12. Laut AP wird der zurückgehaltene Scheck mit den amerikanischen Hilfgeldern ausbezahlt. Nosavan meldet den Durchmarsch chinesischer Truppen durch Laos auf dem Weg nach Südvietnam. Nachprüfungen ergeben keine Bestätigung.
14. Der amerikanische Chefdelegierte in Genf, Harriman, will beim Treffen der laotischen Prinzen in Genf dabei sein.
- 14.- Zu einem Gespräch mit dem Chef der amerikanischen Pazifik-
15. Truppen, Admiral Felt, über Südvietnam fliegen McNamara und der Chef der Vereinigten Generalstäbe, Lemnitzer, nach Hawaii.
15. Harriman und der sowjetische Chefdelegierte in Genf,

Ruschkín, erzielen Einigkeit über die Notwendigkeit einer neutralen laotischen Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma mit ebenfalls neutralen Ministern für Inneres und Verteidigung. Die Koalitionsgespräche sind bislang stets am Anspruch der Gruppe Boun Oum auf diese Ressorts gescheitert.

16. McNamara nennt nach seinem Gespräch mit Admiral Felt die Lage in Südvietnam "ermutigend".
Antoine Gizenga, trotz seines Postens als Vizepremier der kongolesischen Zentralregierung Chef einer linksgerichteten Gegenregierung in Stanleyville, wird verhaftet und seines Postens in Léopoldville enthoben.
- 16.-
20. Trotz erkennbaren Entspannungsanzeichen zwischen Ost und West brechen die Dreiergespräche in Genf über Abrüstung unter der Weigerung der Sowjetunion, mehr als drei Kontrollen pro Jahr zuzulassen, völlig zusammen.
18. Laut Radio Hanoi hat sich in den Vietcong-Gebieten von Südvietnam die im Dezember 1961 gegründete Revolutionäre Volkspartei organisiert und eine Gegenregierung gebildet. Die Partei sei marxistisch-leninistisch.
- 19.-
19. Koalitionsgesprächen soll zwar laut Communiqué eine Einigung über eine Regierung erzielt worden sein, die laut Neue Zürcher Zeitung 18 Minister umfassen soll, aber Boun Oum widerruft schon auf der Rückreise seine Zustimmung.
20. Harriman meldet in den USA "wesentliche Fortschritte" bei den laotischen Koalitionsgesprächen.
21. Boun Oum und Nosavan bestreiten in Vientiane, daß es bei den Koalitionsgesprächen zu einer endgültigen Einigung gekommen sei.
Der demokratische Senator Hubert H. Humphrey sagt die mögliche Zündung der ersten Atombombe der Volksrepublik China für 1962 voraus.
22. Rusk erklärt, der Ideologiestreit zwischen Moskau und Peking könne kein Trost für die USA sein, denn er gehe nur um Verfahrensfragen auf dem Weg zur Weltrevolution.
- 22.-
31. Bei einem Treffen der amerikanischen Außenminister in Punta del Este kann Rusk seine Kollegen nicht von der Notwendigkeit militärischer oder wirtschaftlicher Sanktionen der OAS gegen Kuba überzeugen. Der Widerstand der Länder südlich Venezuelas gegen einen Ausschluß Kubas aus der OAS kann nur durch die Formel umgangen werden, Havana habe sich durch die Annahme des Marxismus-Leninismus selbst ausgeschlossen.
23. Auf Vorwürfe der Doppelzüngigkeit gegen die USA und die Sowjetunion seitens der Pekinger Delegation in Genf antwortet der amerikanische Delegierte Sullivan, weder Washington noch Moskau seien bereit, zugunsten der Volksrepublik China einen Krieg zu führen.
25. Die Regierung in Vientiane meldet den Angriff von sechs Bataillonen des Pathet Lao unter Beteiligung von Truppen aus Nordvietnam auf Nam Tha, eine schwer befestigte Stadt nordwestlich von Luang Prabang.
- 25.-
30. Für ein Außenministertreffen in Lagos zur Bereinigung der Differenzen zwischen der Casablanca-Gruppe und der Brazzaville- oder Monrovia-Gruppe ziehen die Minister der Casablanca-Gruppe ihre Zusage zurück. Die anderen Staaten beginnen zwar die Ausarbeitung einer afrikanischen Charta, können aber nichts Entscheidendes

des beschließen, um den ferngebliebenen Staaten eine Tür offenzuhalten.

27. Die Regierungstruppen fliegen Verstärkungen in das bedrohte Nam Tha und evakuieren Teile der Bevölkerung.
28. Der Pathet Lao überrennt die ersten Verteidigungsstellungen von Nam Tha.
29. Nam Tha liegt unter Artilleriebeschuß.
1. Der Flugplatz von Nam Tha liegt unter Mörserbeschuß.
2. Boun Oum weigert sich angesichts der Bedrohung von Nam Tha durch den Pathet Lao, weiter an den Koalitionsgesprächen teilzunehmen.
4. Mit amerikanischer Luftunterstützung nehmen südvietnamesische Regierungstruppen eine vom Vietcong besetzte Stadt. Einer von 15 US-Hubschraubern wird abgeschossen, von 130 Vietcong werden drei gefangengenommen. Der Pathet Lao schließt Nam Tha ein. Der Absturz eines Versorgungsflugzeuges der USA fordert sechs Menschenleben. Der amerikanische Botschafter Brown und der sowjetische Botschafter Abramow vereinbaren die Zusammenarbeit zur Einhaltung des Waffenstillstandes.
5. Der kongoliesische Premierminister Cyrille Adoula sagt bei seinem Staatsbesuch in den USA, man benötige keine weitere UN-Hilfe zur Beendigung der Besetzung von Katanga. Der UN-Sicherheitsrat hat fünf Tage vorher einen ähnlichen Beschluß gefaßt.
6. Bei der Unterstützung südvietnamesischer Regierungstruppen wird ein amerikanischer Hubschrauber abgeschossen.
7. Auf einer Pressekonferenz erklärt Kennedy, die USA helfen Südvietnam wirtschaftlich und durch die Entsendung von Ausbildern, deren Zahl "in den letzten" Wochen ebenso gewachsen sei wie die Angriffe des Vietcong. Die USA werde Südvietnam unterstützen so gut sie es könne. In Saigon treffen zwei Kompanien der US-Luftwaffe ein.
8. Laut New York Times sind in Südvietnam 5 000 amerikanische Soldaten, viele mit "Quasi-Kampfaufträgen".
9. Um die gesamte militärische Unterstützung der USA für Südvietnam zu koordinieren und die Durchführung des Hilfeprogramms zu gewährleisten, wird das "Militärhilfskommando Vietnam" (MAC) unter dem Vier-Sterne-General Paul D. Harkins gegründet.
13. In einer Veröffentlichung des Vorstandes der Republikanischen Partei wird Präsident Kennedy aufgefordert, nicht mehr vorzugeben, es gebe nur amerikanische Ausbilder in Südvietnam, sondern umfassende Informationen über den wahren Auftrag der US-Truppen in diesem Land zu liefern. Vor dem Senatsausschuß für auswärtige Angelegenheiten erklärt Harriman, es gebe zur Zeit keine Pläne zum Einsatz amerikanischer Kampftruppen in Südvietnam. Amerikanische Zerstörer sollen entlang der südvietnamesischen Küste das Eindringen von Vietcong über See verhindern. Nam Tha wird durch Infanterie und Fallschirmjäger verstärkt.
14. Auf einer Pressekonferenz erklärt Kennedy, seine Politik gegenüber Südvietnam finde die Billigung beider Parteien im Kongreß. Als Antwort auf die republikanische Veröffentlichung vom Vortag meint er, die Hauptquartiere der Parteien sollten die Diskussion über solche Dinge lieber den Verantwortlichen überlassen. Im Übrigen habe er so viel als möglich gesagt. Es gebe nur amerikanische Ausbilder in Südvietnam, die Anweisung haben, bei Gefahr zu schießen. Aber "im allgemein verstandenen Sinn des Wortes" gebe es keine Kampftruppen.

15. In einer Rede erklärt der US-Botschafter in Saigon, Nolting, die Regierung der USA unterstütze die verfassungsgemäß gewählte Regierung Diem voll und ganz trotz der Kritik, unter der Diem stehe. Trotz der Verzögerung von versprochenen Reformen ruhten auf Diem die einzigen Siegeshoffnungen.
16. Großbritannien weist die sowjetische Protestnote vom 10.1. zurück und erklärt, die Spannungen in Südvietnam resultierten aus dem Versuch Nordvietnam, mit Hilfe des Vietcong die Regierung Diem zu stürzen.
- 16.- Souvanna Phouma konferiert mit dem laotischen König über
17. die Bildung einer Koalitionsregierung unter seiner Führung.
17. Eine Rede McNamaras vor der American Bar Foundation, in der er als Ziel seiner Regierung das Bereitsein auf jede Art Krieg, vom Guerrillakrieg bis zum Atomkrieg, nennt, wird als Absichtserklärung der Regierung gewertet, Gewalt gegen kommunistisch gelenkte Guerrillakriege anzuwenden, besonders in Südvietnam.
18. R. Kennedy macht auf seiner Weltreise in Saigon Station.
- 18.- McNamara und der Chef der Vereinigten Generalstabe Lemnitzer reisen zu Besprechungen mit Admiral Felt nach Hawaii.
20. Bei seiner Rückkehr erklärt McNamara, die Lage in Südvietnam bessere sich ständig.
- 21.- Bei den Koalitionsverhandlungen mit Souvanna Phouma in
26. Vientiane weigert sich Boun Oum, in eine Regierung einzutreten, in der seine Anhänger nicht das Innenministerium und das Verteidigungsministerium erhalten.
24. Laut Hsinhua betrachtet Peking die Intervention der USA in Vietnam als "direkte Bedrohung" Nordvietnams und mithin der Volksrepublik China selbst. Von Großbritannien und der Sowjetunion fordert Peking geeignete Maßnahmen gegen den "unerklärten Krieg" der USA in Vietnam.
26. Der sowjetische UN-Botschafter Sorin sagt in einer Pressekonferenz eine Niederlage der USA in Südvietnam voraus sowie "sehr unerfreuliche Folgen" bei einer Fortsetzung der amerikanischen Intervention in Südostasien.
27. Zwei Flugzeuge der südvietnamesischen Luftwaffe bombardieren und beschießen den Präsidentenpalast in Saigon und setzen ihn teilweise in Brand. Diem und die anwesenden Familienmitglieder bleiben unverletzt. Kennedy beglückwünscht Diem zu seinem Überleben und spricht ihm seine Bewunderung für den Mut und die Ruhe aus, die der südvietnamesische Präsident bewahrt habe. Diem läßt den Palast sofort von loyalen Truppen umstellen und bittet in einer Rundfunkrede, Ruhe zu bewahren.
- In einem Artikel weist die Prawda auf die Gefahr für den Weltfrieden durch die Intervention der USA in Vietnam hin.
28. Laut ADN erklärt die Regierung in Hanoi, die Anwesenheit der USA in Südvietnam bedrohe Frieden und Sicherheit in ganz Südostasien. Sie fordert den Abzug aller US-Truppen unter Aufsicht der ICG.
- Laut Diem gibt es hinter dem Angriff der beiden Piloten keine großangelegte Verschwörung.
- Auf einer Pressekonferenz erklärt Rusk, der Krieg in Südvietnam könne sofort zu Ende sein, wenn die Kommunisten ihre Subversion und ihre Unterstützung für den Vietcong beenden würden, die unter Verletzung des Genfer Abkommens von 1954 von Nordvietnam ausgeführt würden. Es gebe keine amerikanischen Kampftruppen in Südvietnam; man plane auch nicht die Errichtung von Stützpunkten. Die vom "Sowjetblock" vorgeschlagene internationale Konferenz halte er für wertlos.

1. März 1.

Laut New York Times betreibt vor allem Peking Vorschläge für internationale Vietnamgespräche, ohne die Unterstützung der Sowjetunion zu haben.

4. Die südvietnamesische Nationalversammlung fordert Diem zur Aufgabe seiner "Politik der Barmherzigkeit" und zu drakonischeren Maßnahmen gegen die "unverantwortliche" Opposition auf.
6. Laut Wall Street Journal transportieren amerikanische Hubschrauber mit amerikanischer Besatzung südvietnamesische Soldaten zu Überraschungsangriffen gegen den Vietcong. Die Hubschrauberbesatzungen eröffnen das Feuer gegen den Vietcong.
- 7.-13. Trotz des Widerstandes der etwa eine Million europäischen Algerier und eines Teils der französischen Armee gegen den Plan de Gaulles zur Schaffung eines "algerischen Algerien", der sich im Terror der OAS (Organisation de l'Armée Secrète) mit 800 Toten im Januar 1962 manifestiert, werden in Evian die unterbrochenen Friedensgespräche mit der Provisorischen Regierung Algeriens wieder aufgenommen. Wichtigstes Ergebnis sind ein formeller detaillierter Waffenstillstand und ein Referendum zur Unabhängigkeit Algeriens.
8. Laut UPI schützt das amerikanische Verteidigungsministerium die Militärhilfe der USA für Südvietnam auf insgesamt 750 Millionen Dollar. Die Wirtschaftshilfe liege bei etwa 200 Millionen Dollar pro Jahr.
Die Sowjetunion und die USA verlängern ihren Kulturvertrag, ohne die in Washington erhoffte Ausweitung zu vereinbaren.
Während eines Senatshearings über Militärzensur wird bekannt, daß von 227 seit 1954 in der Sowjetunion und der Volksrepublik China festgenommenen amerikanischen Spionen noch 23 in Haft sind.
- Laut New York Herald Tribune hält der Pathet Lao gut zwei Drittel von Laos, meist entlang der Grenzen nach Vietnam. Die Regierungstruppen halten nur noch Teile von Nordlaos und einen schmalen Streifen entlang der thailändischen Grenze.
9. Laut State Department fliegen US-Piloten mit ihren südvietnamesischen Schülern über Vietconggebiet. Über Angriffe solcher Flugzeuge auf den Vietcong wird nichts mitgeteilt, aber laut UPI und Reuter werden die meisten Luftangriffe gegen den Vietcong von amerikanischen Piloten mit südvietnamesischen Kopiloten geflogen. Laut UPI besteht diese Praxis seit zwei Monaten.
13. Als Antwort auf die Kritik des US-Botschafters in Saigon, Nolting, an der Opposition gegen Diem bittet der Oppositionsführer in der Nationalversammlung den Botschafter, sich für eine Liberalisierung des Regimes zu verwenden, weil sonst auch ehrenwerte Antikommunisten dem Vietcong in die Arme getrieben würden.
14. Auf einer Pressekonferenz sagt Kennedy, es sei zwar "eine ziemliche Menge" amerikanischer Soldaten in Südvietnam, aber keine könne man als Kampftruppen bezeichnen. Vor einer Entscheidung über die Entsendung von Kampftruppen werde er vor den Kongreß gehen.
- 14.3.- Der Abrüstungsausschuß aus 18 Ländern in Genf übetragt
- 15.6. die Beratungen über die Atomtest-Frage einem Ausschuß aus Großbritannien, der Sowjetunion und den USA, also den Ländern, die diese Frage seit 1958 diskutieren.

- Die Beratungen stehen unter Zeitdruck, weil Kennedy für den Fall der Nichteinigung bis Ende April die Aufnahme amerikanischer Atomtests angekündigt hat.
15. Laut Times schließen Souvanna Phouma und Hanoi ein Kultur- und Wirtschaftsabkommen ab.
Laut New York Herald Tribune sagt McNamara auf einer Pressekonferenz, die US-Soldaten seien nur zu Ausbildungszwecken in Südvietnam und dürften nur zur Abwehr feindlicher Angriffe auf sich selbst schießen. Allerdings gibt er zu, daß manchmal "der Ausbildungsauftrag ... mit dem der Zurückhaltung kollidiert", und deshalb US-Soldaten "hin und wieder" kriegsmäßig operiert, US-Piloten "in einzelnen Fällen" Angriffe geflogen hätten.
Nixon billigt das amerikanische Vorgehen in Vietnam, hofft aber, daß es nicht "zu wenig und zu spät" ist. Er hoffe, Kennedy werde sein Programm für Südvietnam nicht kürzen.
 17. Laut TAUS beschuldigt die sowjetische Regierung die USA der groben Verletzung des Genfer Abkommens von 1954 und der Gefährdung des Friedens durch ihre Intervention in Südvietnam. Zur Zeit seien 5 000 US-Soldaten in Vietnam, und sie würden laufend verstärkt. Das verhaßte und "verfaulte" Diem-Regime könne sich nur noch mit amerikanischer Hilfe halten. Die Frage solle durch die Einberufung der Genfer Konferenz gelöst werden.
 21. Entgegen ihren Versprechungen, die zur Wiederbelebung der Beziehungen zu Washington geführt haben, zeigt die koreanische Militärjunta unter General Park keine Neigung zur Wiederherstellung der Demokratie. Präsident Posum Yun, letztes Bindeglied zur parlamentarischen Demokratie, tritt aus Protest gegen die Unterdrückung politischer Gegner zurück.
Südvietnamesische Regierungstruppen sollen mit Hilfe von 13 amerikanischen Hubschraubern 45 Vietcong getötet und 65 gefangen genommen haben.
 - 22.- Mit dem "Unternehmen Sonnenaufgang" versuchen südvietna-
26. mesische Regierungstruppen 65 km nördlich von Saigon (1) ein Gebiet von Vietcong zu säubern, (2) die örtliche Bevölkerung in "strategische Dörfer" umzusiedeln und (3) diesen Möglichkeiten zur Selbstverteidigung zu bieten.
 - 24.- Laut New York Herald Tribune scheitert ein Versuch Har-
25. rimans, Boun Oum zur Zustimmung zu einer Koalitionsregierung unter Souvanna Phouma zu bewegen. Selbst Drohungen, jede Unterstützung aus dem Ausland zu blockieren, kann die beiden Politiker nicht von ihrem Beharren auf dem Innen- und dem Verteidigungsministerium abbringen.
 25. Das Pentagon gibt bekannt, daß bislang 153 US-Soldaten in Vietnam tot, verwundet oder vermißt seien.
 26. Harriman bittet den thailändischen Regierungschef Thanarath um Vermittlung mit Boun Oum wegen dessen Widerstandes gegen eine Koalitionsregierung mit Souvanna Phouma.
 27. Laut Steward Alsop hat Kennedy die Doktrin, Atomwaffen nicht als erster anzuwenden, für gewisse Umstände aufgegeben. Die Regierung erklärt hierzu, bei einem massierten konventionellen Angriff auf Europa sei der Einsatz taktischer Atomwaffen möglich.
 - 27.3.- Die erste Plenarsitzung seit 1960 des Nationalen
16.4. Volkskongresses der Volksrepublik China soll sich vorwiegend mit der Innenpolitik, besonders aber mit der Landwirtschaft befaßt haben.
 29. Laut New York Times setzt die südvietnamesische Bevölkerung ihrer Umsiedlung in strategische Wehrdörfer großen Widerstand entgegen. Deshalb werden sie oft unter Gewaltanwendung in die neuen, häufig unzulänglichen Dörfer ge-

nach seiner Wahlniederlage zugunsten der Peronisten, die als Mißbilligung seiner kubaneutralen Politik gewertet wird, wird der argentinische Regierungschef Frondizi von der Armee gestürzt und verhaftet. Sein Amt übernimmt der Senatspräsident Guido.

- 30.- Nach einem ersten Kontakt der USA mit dem Pathet Lao durch ein Gespräch William Sullivans mit Souvanna Phouma und 31. Souvannouvong in Laos erklärt dieser, seine Gesprächspartner würden die US-Politik "akzeptieren und verstehen". Die fünf amerikanischen Gefangenen des Pathet Lao seien sicher und wohlauf.
- pr 3. Die Pekinger Volkszeitung begrüßt den sowjetischen Abrüstungsvorschlag, der der Friedenssehnsucht aller Völker entgegenkomme, während die Amerikaner ständig versuchten, eine Einigung zu verhindern. Peking habe seinen guten Willen durch den Abzug seiner Truppen aus Nordkorea und auf andere Weise gezeigt, aber einem ohne seine Mitwirkung entstandenen Abrüstungsabkommen könne es nicht beitreten.
4. Nach den gescheiterten Vermittlungsversuchen Thailands und der USA mit Boun Oum fliegt Souvanna Phouma nach Paris. Bei seinem Abflug meint er, für ein Scheitern der Gespräche seien die USA verantwortlich.
3. Die französische Bevölkerung billigt mit 90,8 Prozent der abgegebenen Stimmen die Unabhängigkeit Algeriens.
2. Vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten sagt McNamara "eher ein Ansteigen" des kommunistischen Drucks in Südostasien voraus als ein Abnehmen.

Ein ungewöhnlich harter Grenzüberfall der Israelis, der die UN auf den Plan ruft, bildet den Höhepunkt sich ständig zuspitzender Spannungen zwischen Israel und Syrien seit dem Putsch in Damaskus im März, der eine ägyptische Regierung ans Ruder gebracht hat.
15. 15 US-Hubschrauber des Flugzeugträgers "Princeton" treffen zur Verstärkung der zwei schon in Vietnam stationierten Hubschrauberkompanien auf ihrem Stützpunkt 160 km südwestlich von Saigon ein.
16. Die britische Regierung weist den sowjetischen Protest vom 17.3. gegen die amerikanische Intervention in Vietnam mit der Erklärung zurück, die wahre Ursache der Spannungen liege in Nordvietnam.
20. Die südvietnamesische Nationalversammlung sagt der Regierung ihre volle Unterstützung für den Bau von Mehrdörfern im kommunistisch infiltrierten Mekong-Delta zu.
27. Laut Berichten aus Saigon haben 200 bewaffnete Kambodschaner ein südvietnamesisches Grenzdorf überfallen und über 80 Menschen getötet oder verwundet. Der Zwischenfall ist Höhepunkt eines jahrelangen Grenzstreites.
24. Der Pathet Lao beschießt die belagerte Stadt Nam Tha.
27. Laut Berichten aus Saigon haben bewaffnete Kambodschaner wieder ein südvietnamesisches Grenzdorf überfallen.

Der amerikanische Kongreß billigt zusätzliche Mittel für die Verteidigung und das Friedenskorps.

In Presseberichten in der Volksrepublik China werden die USA beschuldigt, sie planten nach den Atomtests vom 25. und 27.4. einen atomaren Präventivschlag. Kennedy sei "böser, arglistiger und ein grösserer Abenteurer als sein Vorgänger" Eisenhower.
29. Aus Verstimmung wegen der amerikanischen Haltung im Grenzstreit mit Kambodscha gewährt Thailand der Regierung Boun

Oum Hilfe zur Überbrückung der durch das Ausbleiben der amerikanischen Gelder entstandenen Lücke.

30. Unterstaatssekretär George Ball drückt in einer Rede vor dem Wirtschaftsklub Detroit seinen Optimismus hinsichtlich eines Sieges gegen den Vietcong aus.
1. Ein amerikanischer Austauschprofessor an der Universität von Saigon wird unter der Beschuldigung, einen Staatsstreich gegen Diem geplant zu haben, an der Ausreise in die USA gehindert und unter polizeiliche Überwachung gestellt.
- 1.-20. Etwa 50 000 Flüchtlinge aus der Volksrepublik China strömen nach Hongkong, 40 000 davon werden umgehend zurückgeschickt.
2. Der burmesische Regierungschef U Nu wird durch einen Militärputsch gestürzt.
3. Schätzungsweise vier Bataillone des Pathet Lao beginnen, unterstützt von zwei nordvietnamesischen Bataillonen, mit dem Hauptangriff auf Nam Tha und erringen schon am ersten Tag wichtige Stellungen.
- 4.-6. Die Sitzung des NATO-Rates in Athen ist überschattet von Unsicherheiten und Differenzen in Europa: Frankreich wartet auf die Lösung der Algerienfrage und die Befreiung vom Terror der OAS. Großbritannien tritt innenpolitisch geschwächt zu den EWG-Verhandlungen an. De Gaulle macht immer klarer, daß sein Europa Großbritannien und die USA ausschließt.
5. Der direkte Angriff des Pathet Lao auf Nam Tha beginnt.
6. Laut Reuter besetzt der Pathet Lao die kampflos ausgegebene Stadt Nam Tha. Die USA ziehen ihre Berater aus dem Kampfgebiet zurück.
Laut New York Times herrscht in Washington die Auffassung, der Angriff des Pathet Lao auf Nam Tha sei von der Regierung Boun Oum durch ständige Verstärkungen der Garnison der Stadt ohne Not provoziert.
7. In einem gemeinsamen Protest fordern die USA und Großbritannien die Sowjetunion auf, den Pathet Lao zur Einhaltung des Waffenstillstandes zu veranlassen.
- 8.-9. Auf dem ANZUS-Treffen in Canberra wird mit Befriedigung die Verteidigungskraft Südvietnams gegen den Vietcong zur Kenntnis genommen. Man spricht sich für eine neutrale Einheitsregierung in Laos aus und preist die friedensbringende Kraft der SEATO.
9. Auf einer Pressekonferenz verurteilt Kennedy den Angriff des Pathet Lao auf Nam Tha als "klaren Bruch des Waffenstillstandes" und äußert sich besorgt über die dadurch entstandene Lage. Unterstaatssekretär Ball bittet Botschafter Dobrynin, die Sowjetunion möge den Pathet Lao zur Räumung von Nam Tha veranlassen.
- 10.-11. McNamara und Lemnitzer sind in Saigon und sollen angeblich versuchen, Spannungen zwischen südvietnamesischen Offizieren und amerikanischen Beratern zu beseitigen. Nach einem Treffen mit Diem sagt McNamara, er sei "ungeheuer ermutigt" von dem, was er in Südvietnam gesehen habe. Es gebe keinen Grund für eine starke Erhöhung der amerikanischen Militärhilfe an Südvietnam.
10. Laut Hsinhua war die Besetzung von Nam Tha durch den Pathet Lao ein Akt der Selbstverteidigung angesichts der großen Verstärkung der Garnison vor dem Angriff.
Vor der Presse drückt Kennedy seine Unzufriedenheit mit Boun Oum aus, der die Koalitionsverhandlungen in Laos beaufst verschleppe. Die Verhandlungen müßten viel schneller

fortschreiten, denn "je länger dieser ziemlich brüchige Waffenstillstand (dauert), desto mehr Gelegenheiten für die Art von Zwischenfällen wie in den letzten Tagen werden wir haben."

Im Weißen Haus beginnt eine Reihe von Sitzungen über Indochina mit Rusk, McNamara, Vizepräsident Johnson, Lemnitzer, Harriman und Taylor, dem Militärfachmann im Weissen Haus.

In einer Rede an der Michigan-Universität meldet Senator Mansfield Zweifel an der Wirksamkeit der SEATO an, deren ganze Last die USA zu tragen hätten. Trotz aller Anstrengungen schwebt Laos jetzt in großer Gefahr des Kommunismus, und Südvietnam sei "eher mehr als weniger abhängig" von ausländischer Unterstützung.

11. Laut Times meldet die Regierung in Vientiane die Besetzung der Stadt Houei Sai an der Grenze nach Thailand durch den Pathet Lao und den Rückzug der Regierungstruppen nach Süden. Teile der flüchtenden Truppen, unter ihnen hohe Offiziere, hätten die Grenze nach Thailand überschritten und seien dort interniert worden. Laut New York Herald Tribune könnte diese Verschlechterung der Lage die Regierung Boun Oum zum Einlenken bezüglich einer Koalition bewegen.

Laut Berichten aus Washington droht Kennedy, Boun Oum bei weiterem Widerstand gegen eine Koalition jegliche Unterstützung zu entziehen. Kennedy gibt Nosavan zu verstehen, die laotischen Regierungstruppen seien dem Pathet Lao unterlegen; er habe also die Wahl zwischen einer politischen Beilegung der Krise und der völligen militärischen Niederlage.

12. Die Verlegung einer Flugzeugträgerereinheit der 7. Flotte mit 1 800 Marines gilt als erste von verschiedenen Maßnahmen, die in den Sitzungen im Weißen Haus seit 10.5. getroffen worden sind.

Weitere 2 000 laotische Soldaten sollen die Grenze nach Thailand überschritten haben, unter ihnen der Oberkommandierende der Königlich-Laotischen Armee und der Chef der Garnison von Nam Tha.

13. Laut UPI telegraphiert Boun Oum an Souvanna Phouma sein Einverständnis zur Bildung einer Koalitionsregierung, ohne die Ministerien für Inneres und Verteidigung zu beanspruchen. Allerdings sollen sie auch nicht an Anhänger des Pathet Lao fallen. Ferner fordert er den Abzug aller nordvietnamesischer Truppen aus Laos. Nach einer Sitzung mit Rusk und McNamara ordnet Kennedy "bestimmte militärische Vorsichtsmaßnahmen" für den Fall eines kommunistischen Umsturzversuches an: (1) Verlegung eines Teils der 7. Flotte in den Golf von Siam, (2) Alarmbereitschaft für die US-Truppen in Okinawa und (3) Verlegung amerikanischer Truppen an die thailändische Mekonggrenze zum Schutz vor dem Pathet Lao. Ein Einmarsch dieser Truppen nach Laos hänge vom Verlauf der Ereignisse ab.

Bei einem Gespräch mit dem US-Botschafter in Moskau, Thompson, verspricht Chruschtschow, mäßigend auf den Pathet Lao einzuwirken, wenn Kennedy Boun Oum zu Koalitionsverhandlungen veranlasse.

In gleichlautenden Noten an Kennedy und McMillan drückt Chruschtschow seine Erleichterung über das Einlenken der Regierung Boun Oum aus, von dem er eine allgemeine Entspannung zwischen Ost und West erwarte.

14. Die britische Regierung billigt das militärische Vorgehen der USA in Südostasien.
Laut AF ist die Stadt Houei Sai am Mekong nicht vom Pathet Lao besetzt, sondern in Erwartung seines Angriffes von den Regierungstruppen geräumt worden. Von 5 000 Mann in der Stadt seien 3 000 nach Thailand geflohen.
Souvanna Phouma begrüßt das Koalitionsangebot von Boun Oum und kündigt Beratungen mit dem laotischen König an.
1. Nach Gesprächen mit Politikern beider amerikanischen Parteien ordnet Kennedy die Entsendung von 4 000 US-Soldaten und 50 Bussenjägern nach Thailand an. Um diese Truppen habe Thailand gebeten. Die Sicherheit Thailands sei wichtig für die Sicherheit der USA, deshalb bedeute dies auch keine Änderung der amerikanischen Laospolitik. Die Truppenverlegung soll auch Ergebnis einer Unterredung von General Harkins mit dem thailändischen Regierungschef Phanarath sein. Harkins ist nicht nur SAC-Chef in Südvietnam, sondern auch in Thailand.
Vor dem Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten nennt Rusk die Lage in Südostasien "ernst". Harriman erläutert den Botschaftern Australiens, Neuseelands, Pakistans und der Philippinen in den USA die Maßnahmen seiner Regierung in Thailand. McNamara gibt bekannt, es seien schon zwei Staffeln Jagdflugzeuge in Thailand.
Rusk, Harriman und Dobrynin sprechen 40 Minuten lang über Laos und betonen dabei die Notwendigkeit eines wirksamen Waffenstillstandes. Danach erklärt Dobrynin vor Journalisten, man müsse die von Kennedy und Chruschtschow in Wien getroffene Laos-Vereinbarung verwirklichen. Etwa 1 200 der nach Thailand geflohenen laotischen Regierungstruppen sollen wieder in Laos sein. Sie hätten Houei Sai wieder besetzt, nachdem sie festgestellt hätten, daß sie nicht vom Pathet Lao eingenommen worden sei, der seine Offensive vor dem laotischen Mekongufer noch gestoppt habe.
- 15.- Beim Treffen der sechs "Casablanca-Staaten" in Kairo
17. wird die Schaffung eines gemeinsamen militärischen Oberkommandos und eines afrikanischen Gemeinsamen Marktes vereinbart. Die Gruppe vertritt eine militante "panafrikanische" und antikolonialistische Politik.
16. Die Regierung der USA informiert offiziell die UN über ihre Truppenbewegungen in Thailand und bittet die anderen SAATO-Staaten um die Entsendung von Truppen von symbolischem Wert.
Laut ICG ist Souvannavong zu Koalitionsgesprächen bereit und sagt einen vorläufigen Waffenstillstand in Nordwestlaos zu.
17. Ein Erlaß Dioms unterwirft Treffen jeder Art in Südvietnam der vorherigen Erlaubnis der Regierung.
Großbritannien, Australien und Neuseeland wollen dann Truppen nach Thailand entsenden, wenn sie von der Regierung in Bangkok formell darum gebeten werden. Phanarath lehnt alle Angebote dieser Art ab.
Die ersten von 1 800 Marines treffen in Thailand ein und stoßen zu den 1 000 Mann, die nach SAATO-Manövern bereits in Thailand geblieben sind. Die Truppen liegen in der Nähe der Mekonggrenze.
Laut New York Times erklärt Harkins auf einer Pressekonferenz in Saigon, die US-Truppen in Thailand dürften unter keinen Umständen in Laos einmarschieren, sondern nur nach

Thailand eingedrungene Pathet Lao bekämpfen. Auf einer Pressekonferenz erklärt Kennedy, die US-Truppen in Thailand sollten eine "diplomatische Lösung" der Laos-Frage ermöglichen. Sein Ziel sei die Bildung einer Koalitionsregierung in Laos, denn nur so könne ein Schießkrieg in Südostasien verhindert werden. Die Dauer der US-Truppenstationierung in Thailand hänge von der Lage in Laos ab.

18. In einer Rede während eines Besuches in Bulgarien nennt Chruschtschow die Entsendung amerikanischer Truppen nach Thailand "unvernünftig". In Südvietnam herrsche Krieg, weil die USA dort Truppen stationiert hätten. Diese sollten das Land verlassen, wenn die USA ein "neues Korea" vermeiden wollten. Die Sowjetunion sei gegen eine Volksbefreiung von außen und für die Nationale Volksbefreiung. Rusk bestreitet auf einer Pressekonferenz die Möglichkeit eines "neuen Korea" in Südvietnam. "Wenn Moskau und andere kommunistische Hauptstädte ... diese Länder allein lassen, könnte diese Sache sehr schnell geregelt werden."
19. Souvanna Phouma kehrt zur Vorbereitung der Koalitionsgespräche nach Laos zurück.
20. In Thailand sind jetzt etwa 4 300 US-Soldaten stationiert.
22. Ein Teil der US-Truppen in Thailand beginnt gemeinsame Manöver mit den thailändischen Regierungstruppen.
23. Auf einer Pressekonferenz gibt Kennedy zu, es sei schwer, einmal stationierte Truppen wieder abzuziehen. Das Ende der Stationierung von US-Truppen in Thailand hänge von seiner, Kennedys, Lagebeurteilung ab.
24. Laut Times gibt McMillan die Entsendung einiger B-59-Jäger nach Thailand bekannt, die er auf Wunsch der dortigen Regierung angeordnet habe. Australien und Neuseeland seien zu gleichen Schritten bereit.
25. Ein in Südvietnam wegen eines Staatsstreichsversuches festgehaltener amerikanischer Professor erklärt vor der Presse, ein Südvietnamese sei zu Falschaussagen in dieser Sache gezwungen worden. Die ICG beschuldigt Nordvietnam, den Vietcong zu unterstützen. Die USA, so heißt es weiter, verletzten mit ihren Waffenlieferungen an Südvietnam das Genfer Abkommen von 1954. Der Außenminister der Regierung Boun Oum, Champassak, beschuldigt die USA, die Entlassung von Nosavan zu betreiben. Sie verweigere den Ersatz von Ausrüstungsmaterial in Höhe von einer Million Dollar, die in Nam Pha und Houei Sai verlorengegangen sei. In einer Rundfunk- und Fernsehrede sagt Chruschtschow, die Sowjetunion unterstütze die Bemühungen in Ost und West um die Neutralisierung von Laos, was aber durch den Aufmarsch von US-Truppen in Thailand verhindert werde.
- 25.7.- 12.6. Auf den britischen Weihnachtsinseln unternehmen die USA eine Serie von 26 Atomtests. Sie war Anfang 1962 von Wissenschaftlern gefordert worden, weil andernfalls die Sowjetunion einen so großen Vorsprung erziele, daß ihr ein Atomangriff auf die USA aussichtsreich erscheinen könne.
26. Die US-Regierung drückt Zweifel an der Fähigkeit Nosavans zur Rettung von Laos aus. Harriman drückt vor dem laotischen Botschafter in den USA, Tiao Kampan, die Unzufriedenheit der amerikanischen Regierung über die Regierung Boun Oum und die mangelhafte Kampfkraft der laotischen Regierungstruppen aus. Harriman

soll dabei Nosavan vorgeworfen haben, gegen den Rat der USA einen Angriff des Pathet Lao auf Nam Tha provoziert zu haben. Die ständigen Niederlagen der Regierungstruppen ließen Zweifel an ihrer Wirksamkeit und an den Führerqualitäten Nosavans aufkommen.

Im Süden und Nordwesten von Laos herrscht rege Angriffstätigkeit des Pathet Lao. Aus Vietconggebieten an der Grenze nach Südvietnam kommende Verbände des Pathet Lao sollen die südlaotische Stadt Saravane bedrohen. Berichte von ihrer Eroberung werden in Vientiane dementiert.

Souvanna Phouma bittet den laotischen König um Gespräche über die Bildung einer Koalitionsregierung. Der Prinz kündigt seine Abreise für den Fall an, daß die Regierung bis 15.6. nicht steht.

27. Der Pathet Lao soll Houei Sai an der laotischen Grenze bedrohen. Der laut US-Beratern "konzentrierte Angriff" soll von Nordvietnamesen geleitet werden. Mit amerikanischen Hubschraubern wird Verstärkung in das Gebiet gebracht. Thaiändische Grenzposten melden die Eroberung von Saravane in Südlao durch den Pathet Lao.

29. Walter Lippman schließt in der New York Herald Tribune aus der Tatsache, daß die USA südostasiatische Fragen mit der Sowjetunion und nicht mit der näheren Volksrepublik China besprechen auf eine "werdende de-facto-Koalition" zwischen Washington und Moskau gegen Peking, denn die Sowjetunion müsse einen Krieg zwischen der Volksrepublik China und den USA vermeiden, um sich nicht für eines der beiden Lager entscheiden zu müssen.

30. Teile der laotischen Regierungstruppen sollen sich aus Houei Sai wieder nach Thailand abgesetzt haben.

- uni 2. Die ICC beschuldigt Nordvietnam der Intervention in dem südvietnamesischen Bürgerkrieg. Südvietnam wird beschuldigt, eine "faktische militärische Allianz" mit den USA eingegangen zu sein.

7. In einer "Erklärung Republikanischer Grundsätze und Politik" rügt Lelvin Laird die Nachgiebigkeit der Politik Kennedys gegenüber dem Kommunismus. Man habe das Wort "Sieg" aus offiziellen Reden gestrichen, wo "das Überragende Ziel der Sieg über den Kommunismus sein muß". Über den Ländern der Dritten Welt vergesse man die alten Freunde in Europa. Sie würden zugunsten der Bemühungen um Laos vernachlässigt.

8. Laut Berichten aus Saigon soll die im August vorgesehene Wahl zur südvietnamesischen Nationalversammlung um ein Jahr verschoben werden.

11. In der sechsten Verhandlungsrunde sollen die drei laotischen Prinzen auf der Ebene der Tonkrüge eine Einigung über eine Koalitionsregierung erzielt haben. Souvanna Phouma kündigt ein Kabinett mit 19 Ministern unter seiner Leitung an. Souvannouvong und Nosavan sind Vize-Premierminister.

12. Souvanna Phouma, Souvannouvong und Boun Oum unterzeichnen in der Hauptstadt der Neutralisten, Khang Khay, das Abkommen über die Bildung einer Koalitionsregierung, in der alle wichtigen Fragen der Einstimmigkeit zwischen Nosavan, Souvanna Phouma und Souvannouvong bedürfen. Binnen zehn Tagen soll eine Delegation für die Genfer Konferenz zusammengestellt werden.

14. Kennedy lehnt eine Parallele zwischen Laos und Berlin ab, nennt aber die Entwicklung in Laos ermutigend im Hinblick auf andere Ost-West-Probleme. Die USA nehmen die im Februar eingestellten Zahlungen für Laos wieder auf.

15. Die laotische Nationalversammlung spricht sich mit 35 gegen eine Stimme für die neue Koalitionsregierung aus.
16. Laut New York Herald Tribune wird die Luftbrücke der Sowjetunion zur Versorgung des Pathet Lao seit Wochen beträchtlich verstärkt.
18. Die Neutralisten und Anhänger des Pathet Lao weigern sich, die neue Koalitionsregierung von der Nationalversammlung in Vientiane bestätigen zu lassen, weil diese von Anhängern Boun Oums besetzt sei und nicht das Volk repräsentiere. Souvanna Phouma bittet den laotischen König, statt der Nationalversammlung die Regierung zu bestätigen.
19. Nosavan fordert alle laotischen Parteien auf, ihre im Krieg gehaltenen Gebiete bis zur Integration von Verwaltung und Militär nicht zu verlassen.
20. Auf Druck Souvanna Phoumas zieht Nosavan seine Forderung vom Vortag zurück.
Thailand beschließt die Boykottierung der Genfer Konferenz und der Sitzungen des NATO-Rates, weil der Haager Gerichtshof in einem Grenzstreit zugunsten Lambodschas geurteilt hat. Ferner stehe der Rechtsberater Lambodschas, Dean Acheson, der Regierung Kennedy so nahe, daß vermutet werden könne, sie identifiziere sich mit Achesons Standpunkt.
Die New York Times meldet starke Truppenmassierungen in der den nationalchinesischen Inseln Quemoy und Matsu gegenüberliegenden Provinz Fukien.
21. Nosavan ist mit der Bestätigung der neuen Regierung durch den laotischen König einverstanden.
Das Weiße Haus drückt seine Besorgnis über die Truppenmassierung in Fukien aus, vor allem durch die unklaren Absichten hinter diesen Bewegungen.
22. Der laotische König ruft in Vientiane formell die neue Regierung aus.
23. In seiner Regierungserklärung sagt Souvanna Phouma laut Reuter, Laos wolle neutral, friedlich, unabhängig und demokratisch sein. Es sei für Koexistenz, aber gegen militärische Bündnisse, gegen Schutz von außen, besonders von der SEATO. Man bereite den Abzug aller fremden Truppen aus Laos vor, werde alle Kriegsgefangenen entlassen und eine Delegation für Genf zusammenstellen.
Die Volksrepublik China bestätigt Meldungen von Truppenbewegungen in Fukien. Es handele sich um Vorbereitungen zur Abwehr eines erwarteten, von den USA unterstützten Angriffes aus Taiwan. Mobilisierungsmaßnahmen, ein neues Verteidigungsbudget und die Anwesenheit ungewöhnlich vieler hoher amerikanischer Offiziere in Taiwan rechtfertigten diese Schritte.
Bei den Warschauer Botschaftergesprächen versichert Botschafter Cabot seinem Kollegen Wang, die USA würden keinen Angriff Taiwans auf das Festland unterstützen. Gleichzeitig verweist er auf die Verteidigungspflicht der USA bei einem Angriff auf die Pescadores oder Formosa.
24. In Laos tritt der Waffenstillstand in Kraft.
Nach der ersten Sitzung der neuen Regierung fliegt Souvanna Phouma zu einem Privataufenthalt nach Paris.
Souvannouong verurteilt als Geschäftsführender Premierminister die Anwesenheit von US-Truppen in Thailand.
25. Die britische Regierung erklärt, sie habe der Sowjet-

union die Bildung einer Überwachungskommission zur Kontrollierung der Grenze zwischen Süd- und Nordvietnam vorgeschlagen.

Chen Yi warnt Taiwan und die USA vor einem großangelegten militärischen Abenteuer auf dem chinesischen Festland. Die Arbeiter von Kanton sollen sich freimachen, zur Verteidigung der Revolution bereit zu sein. Er fordert die Arbeiter von Kanton, sich zu wehren, wenn sie bei einem Angriff der "Imperialisten" auf die "Revolution" die Verteidigung der "Revolution" auf die "Revolution" aussichten, das Festland wieder zu erkämpfen.

26. Die südvietnamesische Nationalversammlung beschließt die Verlängerung ihrer Legislaturperiode um ein Jahr, um nicht zu viele Truppen vom Kampf gegen den Vietcong abzuhalten.
27. Kennedy warnt, die USA würden bei einer Bedrohung Taiwans durch die Volksrepublik China "nicht untätig bleiben". Dies müsse klar sein, weil die Truppenbewegungen in Fukien "nicht klar" seien.
28. Der Berufsdiplomat Leonard Unger wird zum neuen amerikanischen Botschafter in Laos ernannt.
29. Die nationalchinesischen Streitkräfte auf den Pescadores werden in Alarmbereitschaft versetzt, die Patrouillentätigkeit verstärkt. Fachleute aus den USA schätzen die in Fukien zusammengezogenen Truppen auf 600 000 Mann.
30. Südvietnam meldet der ISO, der Vietcong benutze Waffen aus der Volksrepublik China. Die Zahl der amerikanischen Soldaten in Südvietnam wird auf 8 000 bis 10 000 Mann geschätzt. Die meisten seien mit der Ausbildung südvietnamesischer Truppen oder der Vorbereitung amerikanischen Materials auf den Einsatz vorbereitet, aber es komme vor, daß sie Hubschrauber im Kampf fliegen oder südvietnamesische Soldaten im Kampf beobachteten. Seit Dezember 1961 sollen 46 amerikanischen Soldaten in Südvietnam im Kampf gefallen sein.

- Juli 1. Chen Yi macht die USA für die Spannungen um Taiwan und für "jede Handlung der Tschiang Kai-schek-Bande" verantwortlich.
2. Nach fünfmonatiger Pause nimmt die Genfer Konferenz mit dem Eintreffen der laotischen Delegation ihre Arbeit wieder auf. Chruschtschow verspricht der Volksrepublik China Hilfe im Falle eines Angriffes Taiwans und der USA. Es sei nicht das erste Mal, daß die Imperialisten die sino-sowjetische Freundschaft auf die Probe stellen wollten.
3. In einer Note an Großbritannien weist die Sowjetunion Vorwürfe zurück, nach denen Nordvietnam in den südvietnamesischen Bürgerkrieg eingegriffen haben soll, und beschuldigt Nordvietnam, die USA der ständigen groben Verletzung des Genfer Abkommens von 1954. Zwei Tage nach dem Referendum in Algerien wird das Land unabhängig. Das Referendum war durch die Terror-tätigkeit der OAS verschoben worden. Etwa die Hälfte der europäischen Algerier hat bislang das Land verlassen. Machtkämpfe in der algerischen Führung zeigen, daß sie nur durch den gemeinsamen Feind zusammengehalten worden war. Souvannouong fordert als geschäftsführender Regierungschef den Abzug der amerikanischen Truppen aus Thailand.

Er kündigt die Aufnahme der Beziehungen zu verschiedenen kommunistischen Ländern an. Unklar ist in diesem Zusammenhang die Position des mit einem Vetorecht ausgestatteten Nosavan.

4. Souvanna Phouma trifft in Genf ein.
- 6.-8. Die USA setzen auf der Genfer Konferenz die Einsetzung einer Klausel in der Neutralitätserklärung für Laos durch, die die Integration aller Parteien in Verwaltung und Militär fordert, um die Majorisierung einer Gruppe zu verhindern.
6. McNamara erklärt, ein endgültiger Sieg über den Vietcong sei zwar noch Jahre entfernt, aber die steigende Wirksamkeit der amerikanischen Militärhilfe stimme ihn optimistisch.
7. Laut AP haben ungenannt US-Offiziere die Nutzung der amerikanischen Hilfslieferung in Südvietnam und die Unfähigkeit Diems zur Führung eines wirksamen Krieges gegen den Vietcong kritisiert. General Decker, Generalstabschef der Army, nennt den Bericht ungenau.
8. Der Generalsekretär der vietnamesischen Radikalsozialistischen Partei und Chef der Nationalen Befreiungsfront für Südvietnam, Nguyen Van Hieu, nennt in Moskau als Ziel seiner Bewegung einen neutralen Staat nach laotischem Muster. Seine Gruppe sei weder kommunistisch noch habe sie Verbindung zu Nordvietnam. In ihr seien etwa 20 politische und religiöse Parteien organisiert. Hieu begrüßt den Vorschlag Sihanouks, aus Südvietnam, Laos und Kambodscha eine neutrale Zone zu bilden.
9. Die Genfer Konferenz billigt die Neutralitätserklärung des laotischen Königs, die im Wesentlichen Souvanna Phoumas Regierungserklärung vom 23.6. entspricht. Die südvietnamesische Delegation boykottiert die Sitzung, weil Laos Nordvietnam anerkannt hat.
- 16.7. In der neuen Runde von Sitzungen des Abrüstungsausschusses in Genf schlagen Großbritannien und die USA neue Formen der Kontrolle eines Atomteststopps vor.
- 7.9. Es kommt jedoch zu keinen Ergebnissen, weil die Verhandlungen im Schatten einer abgeschlossenen amerikanischen und einer aufgenommenen sowjetischen Atomversuchsreihe und der steigenden Berlinspannung sind.
18. Die peruanische Regierung wird wegen ihrer Weigerung zur Annaherung der vorausgegangenen Wahlen gestürzt und durch eine Militärjunta ersetzt. Washington suspendiert zeitweilig die Beziehungen.
21. Der demokratische Repräsentant Kästenmeier bittet Kennedy in einem Brief, dafür zu sorgen, daß die Folterung gefangener Vietcong durch amerikanische Soldaten unterbleibe. In Anwesenheit der Außenminister der 14 Teilnehmerstaaten nimmt die Genfer Konferenz die Erklärung über die Neutralität von Laos und das dazugehörige Protokoll an.
23. Die 14 Teilnehmerstaaten der Genfer Konferenz unterzeichnen die Erklärung über die Neutralität von Laos und das Protokoll dazu, das die Einzelheiten des Abkommens regelt und Begriffe definiert. Hierin wird die Neutralität, Integrität, Souveränität und Einheit von Laos garantiert und der Abzug der ausländischen Truppen sowie die Kontrolle der Vereinbarung festgelegt.
- 23.- Zu Gesprächen über Vietnam mit Admiral Felt und General Harkins, den Botschaftern in Saigon und Bangkok fliegt McNamara nach Hawaii. Vor der Presse sagt er einen jahrelangen Krieg voraus, aber der Erfolg beginne sich da ein-
- 24.

- zustellen, wo der Vietcong am empfindlichsten sei: bei der Sympathie des Volkes für die Regierung.
25. Laut New York Times hat die Hilfe der USA den Vietcong zwar gebremst, "aber der Sieg ist fern. Das Ziel scheint in Frage gestellt, weil der vietnamesische Präsident unfähig zu sein scheint, die Loyalität seines Volkes zu gewinnen".
- 26.- Ohne auf die frühere Rolle der USA in Laos einzugehen,
29. bittet Souvanna Phouma bei seinem Staatsbesuch in Washington um Mithilfe beim "Laos-Experiment". Kennedy sagt dem Gast Schutz und Unterstützung auf der Grundlage der Neutralitätserklärung zu.
29. Laut New York Times schreiben die Amerikaner in Vietnam der Regierung Diem eine Überlebenschance von allerhöchstens 50 Prozent zu. Die meisten Prognosen seien aber weit ungünstiger.
30. Vor dem National Press Club sagt Souvanna Phouma, Laos könne nicht kommunistisch werden ohne daß sich das Volk "völlig auf eine Weise (ändere), die der Vorstellungskraft trotzt".
- Der Abzug der nach Thailand entsandten US-Truppen ist abgeschlossen.
- Aug 3. 30 australische Guerrillaspezialisten treffen zu Ausbildungszwecken in Südvietnam ein.
5. Die Sowjetunion beginnt eine neue Serie von Atomtests mit einer Sprengkraft zwischen 20 und 40 Megatonnen.
7. Achmed Ben Bella übernimmt faktisch die Regierungsgewalt in Algerien und schiebt Regierungschef Ben Khedda auf einen unbedeutenden Posten ab. Ben Bella gilt als prosovietisch.
15. Über dem von Neutralisten gehaltenen Gebiet in Laos soll ein Düsenjäger der USA abgeschossen worden sein. Im Streit um Westneuguinea erzielt die UN zwischen Indonesien und den Niederlanden eine Feuerpause. Man einigt sich auf die Übernahme des Gebietes durch den UN-Treuhandsrat am 1.10.62 und die Übergabe an Indonesien am 1.5.1963.
17. Laut AP fordert Sihanouk für Kambodscha von den 14 Staaten der Genfer Konferenz die selben Neutralitätsgarantien wie Laos. In Tokio wird ein Nationalrat der vietnamesischen Revolution aus nichtkommunistischen Diem-Gegnern gegründet. Ihr Ziel ist Diems Sturz. Nur dann könne der Vietcong besiegt werden. Souvannoung behauptet, es gebe keine nordvietnamesischen Truppen in Laos, mithin brauche man für sie auch keinen Kontrollpunkt. Es werden mehrere Zwischenfälle zwischen Pathet Lao und Regierungstruppen gemeldet. Der Pathet Lao entläßt fünf US-Soldaten und einen Philippino. Sie berichten von schlechter Unterbringung und Folterung. Es werden noch 11 US-Soldaten und ein Philippino in der Hand des Pathet Lao vermutet.
20. Sihanouk fordert die Einberufung der Genfer Konferenz zur Garantie der Neutralität Kambodschas.
22. Die Regierung der USA schätzt die Zahl des Vietcong auf etwa 20 000 gegenüber 12 000 bis 15 000 Ende 1961.
23. Laut AP legt die laotische Regierung die Kontrollpunkte fest, die die abziehenden Truppen passieren müssen, und bildet eine Überwachungskommission.
24. Die ICC beaufsichtigt die Kontrollpunkte in Laos.

27. Die Regierungen in Reking und Hanoi billigen Sihanouks Forderung nach einer Garantie der Neutralität und Integrität Kambodschas.
 28. Laut TAOS stimmt Chruschtschow Sihanouks Forderung zu.
 29. Kennedy teilt Sihanouk brieflich mit, die USA halte formelle Neutralitätsgarantien jeder interessierten Macht für zweckmäßiger als eine 14-Mächte-Konferenz.
 30. De Gaulle will der Forderung Sihanouks nur gemeinsam mit den übrigen Westmächten nachkommen.
 31. McMillan hält eine internationale Konferenz über die kambodschanische Neutralität für unnötig. Großbritannien habe sie im Übrigen schon immer respektiert.
- Sept 2. Der Abschluß eines Wirtschafts- und Militärpaktes zwischen der Sowjetunion und Kuba gilt in den USA als Zeichen der engen Anlehnung Havanas an Moskau. Kuba sei ein militärischer Außenposten der Sowjetunion, der laufend mit Waffen verstärkt werde.
3. Laut AP erklärt Sihanouk die Antworten der Westmächte auf seine Forderungen als "nicht genügend". Er werde sich mit bilateralen Neutralitätsverträgen zufrieden geben, drohte aber für den Fall eines Scheiterns dieser Vorschläge mit der Bitte um Truppen aus der Volksrepublik China.
 4. Wegen "feindseliger" Berichterstattung wird der Newsweek-Korrespondent aus Südvietnam ausgewiesen.
 6. Souvanna Phouma begrüßt Sihanouks Forderung nach einer internationalen Neutralitätsgarantie für Kambodscha.
 7. Laut Hsinhua vereinbaren Vientiane und Peking den Austausch von Botschaftern. Taiwan bricht laut UPI die Beziehungen zu Laos ab.
 10. Die Meldung über den Abschluß einer nationalchinesischen U-2 aus Peking wird in Taiwan indirekt bestätigt. Laut State Department wurde die abgeschossene U-2 von Lockheed direkt an Taipeh verkauft worden. Vom Einsatz dieser Flugzeuge über dem Festland habe die USA nichts gewußt. Beobachter vermuten aber, daß die U-2-Flüge mit Wissen und Billigung der USA stattfinden und die dabei gewonnenen Informationen den USA zugänglich gemacht werden.
- Kambodscha soll die USA um militärische Ausrüstung für 3 000 Mann gebeten haben. Damit soll vermutlich die 28 000-Mann-Armee in ihrem Kampf gegen die in Kambodscha operierenden Vietcong gestärkt werden.
- 10.- Der designierte Vorsitzende der Vereinigten Generalstäbe,
 13. Maxwell D. Taylor, führt in Südvietnam Gespräche mit Diem und amerikanischen Offizieren und besucht das zentralvietnamesische Hochland, dessen Bergbewohner von US-Beratern im Kampf gegen den Vietcong ausgebildet werden. In einer Pressekonferenz äußert Taylor sich lobend über den Widerstand der Bevölkerung gegen den Vietcong und sagt einen sicheren Sieg voraus.
 11. In Kambodscha treffen zwölf Kampfbomber, Hubschrauber und Amphibienfahrzeuge aus den USA ein. Der thailändische Außenminister Khoman warnt die USA vor weiteren Waffenlieferungen, die die Aggression Kambodschas gegen Thailand unterstützen. Das kambodschanische Oberkommando meldet den Überfall eines Dorfes am Mekong durch südvietnamesische Truppen mit zehn Kanonenbooten und fünf Flugzeugen.
 17. Die amerikanischen Truppen beginnen durch einen Kontrollpunkt in Vientiane ihren Abzug aus Laos.

Am Vortag der Eröffnung der 17. UN-Vollversammlung beantragt die Sowjetunion, die Vertretung Chinas in der UN als "wichtige Frage" aus die Tagesordnung zu setzen.

13. Guerrillakriegsfachmann Roger Hilsman drückt in einer Rede in Chicago "gedämpften Optimismus" über den vietnamesischen Bürgerkrieg aus. Man habe 2 000 Wehrdörfer gebaut, und keines sei prokommunistisch geworden. Die steigenden Verluste der Vietcong seien zum großen Teil auf die Verteidigungseinheiten der Dörfer zurückzuführen.
19. In einem Bericht drückt der Senatsausschuß für die Streitkräfte die Erwartung aus, daß China "binnen einem und drei Jahren" einsatzfähige Atomwaffen habe.
- 21.- Auf der 10. Plenarsitzung des 8. ZK der KPCH unter
27. Vorsitz von Mao Tse-tung gibt es einige kleinere Umbesetzungen. In einem Communiqué heißt es, man pflege die Freundschaft zur Sowjetunion und friedliche Koexistenz mit Ländern verschiedener Gesellschaftsstrukturen.
- 24.10.- Breschnews Aufenthalt in Jugoslawien gilt als Versuch,
- 4.10. die gegenseitigen Beziehungen zu verbessern und die Annäherung zwischen Jugoslawien und den USA zu bremsen.
2. Bei einem SALT-1-Treffen in New York bestreitet Rusk die Behauptung kommunistischer Länder, es gebe keine nordvietnamesischen Truppen in Laos.

Neun Tage nach seiner Wahl zum Premierminister tritt Achmed Ben Bella sein Amt in Algier an. Gewählt wurde nach einer Einheitsliste, auf der Ben Kheddas Name fehlte.
- Okt 1. Maxwell D. Taylor wird Vorsitzender der Vereinigten Generalstäbe.

In einem Interview mit der japanischen Nachrichtenagentur spricht sich Chen Yi für die Abschaffung aller Atomwaffen und als Zwischenlösung eine kernwaffenfreie Zone im Pazifik einschließlich Chinas und der USA aus.
- 2.-3. Die amerikanischen Außenminister drohen bei ihrem Treffen in Washington mit "besonderen Maßnahmen", falls Kuba zu einem Arsenal für Offensivwaffen werden sollte. Man vereinbart eine verstärkte Überwachung Kubas. Die USA bereiten die Blockade der Insel vor.
- 2.10.- Die USA führen auf den Johnston-Inseln im Pazifik
- 4.11. eine Reihe von Atomversuchen durch.
3. Laut New York Times gerieten 50 Mann einer freiwilligen katholischen Einheit in einen Hinterhalt des Vietcong. 13 fielen, 14 werden verwundet.

Der amerikanische Kongreß billigt "angemessene Mittel, Waffengewalt eingeschlossen", um den Ausbau Kubas zu einer Waffenbasis für ausländische Mächte zu verhindern.
5. Laut Reuter erklärt Souvanna Phouma zwei Tage vor dem Stichtag den Abzug aller fremden Truppen außer den vereinbarungsgemäß zurückbleibenden.

Der amerikanische Kongreß billigt eine Resolution, um Berlin zu "kämpfen, wenn wir müssen".
7. Laut amerikanischer Regierung gibt es keine US-Soldaten mehr in Laos.

Der britische Wissenschaftler und Publizist Sir Charles Snow sagt im amerikanischen Fernsehen die Zündung der ersten chinesischen Atombombe in den "nächsten paar Monaten" voraus.

8. Hanoi behauptet, es seien noch Truppen aus den USA, Thailand, Südvietnam, Taiwan und den Philippinen in Laos, die als Berater bezeichnet würden.
9. Nach einem Gespräch mit Admiral Felt meint Molanara, es sei noch "zu früh", um mit Bestimmtheit sagen zu können, das Kriegsglück habe sich endgültig gegen den Vietcong gewandt.
10. Laut State Department haben nur 40 bis 50 nordvietnamesische Soldaten Laos verlassen, während sich noch tausende im Pathet-Lao-Gebiet aufhalten sollen. Die USA hätten bei der ICC eine Untersuchung gefordert. Eine andere offizielle Quelle spricht von "einigen tausend" nordvietnamesischen Soldaten, die das Land verlassen hätten. Die New York Times vermutet noch 4 000 Soldaten aus Nordvietnam in Laos.
11. Die USA drohen mit "geeigneten Maßnahmen", falls die nordvietnamesischen Soldaten Laos nicht verlassen. Die Fraktion der Pathet Lao in der Koalitionsregierung protestiert gegen den Beschluß der Nationalversammlung, Souvanna Phouma ein Jahr lang Sondervollmachten zur Integrierung der Verwaltungsorganisationen der drei Parteien in Laos einzuräumen, weil sie darüber nicht informiert worden sei.
14. Taylor versucht in Bangkok den thailändischen Regierungschef Thanarath bezüglich der amerikanischen Waffenlieferungen an Kambodscha zu beruhigen. Thanarath prophezeit wegen der Haltung der USA in dieser Frage Schwierigkeiten in Südostasien.
15. Die amerikanischen Besatzungen von Kampfhubschraubern zur Begleitung von Truppentransporten sollen gegen den Vietcong das Feuer ohne persönliche Gefahr eröffnet haben. Laut AP haben drei schwerbewaffnete Kampfhubschrauber einen Angriff gegen einen Stützpunkt des Vietcong geflogen.
- 20.10.- Zwischen indischen und chinesischen Streitkräften
21.11. brechen an der gesamten Himalayagrenze Kämpfe aus, wobei die deutlich überlegenen Chinesen zeitweilig die Ebene von Assuan bedrohen. China beendet die Kämpfe nach großen Erfolgen mit einem einseitigen Waffenstillstand und zieht sich in seine Ausgangsposition zurück. Dem Krieg waren das ganze Jahr über meist von Indien provozierte Grenzgeplänkel vorausgegangen. Indien wird während der Kämpfe von den USA verbal und mit Waffen unterstützt.
22. Kennedy kündigt eine Quarantäne gegen Kuba, Verstärkungen für Guantanamo und die Anrufung von OAS und UN an, falls die Sowjetunion ihr Eindringen in die Hemisphäre nicht unterlasse. Der Gang der Ereignisse soll durch den OAS-Rat verschleppt worden sein.
- 22.- Die erste der in der Charta von Punta del Este vorgesehenen Beratungen des Interamerikanischen Wirtschafts- und Sozialrates in Mexiko City steht im Schatten der Kubakrise; der amerikanische Chefdelegierte Finanzminister Dillon wird vorzeitig zurückgerufen. In der Sitzung beklagen die USA den Mangel an "positiver ideologischer Schubkraft" und die Vernachlässigung der sozialen Teile der Charta. Die lateinamerikanischen Länder werfen den USA vor, sie verkrüppelten die Allianz für den Fortschritt durch ihre bürokratische Langsamkeit.
23. Kennedy kündigt den Beginn der Blockade Kubas für den nächsten Tag an. Venezuela und Argentinien stel-

len dafür je zwei Zerstörer zur Verfügung, die meisten lateinamerikanischen Länder bieten symbolische Truppenkontingente an.

25. Nach einem zweitägigen Besuch in Hanoi erklärt Souvanna Phouma, man habe ihm versichert, daß es keine nordvietnamesischen Truppen in Laos gebe. Nosavan behauptet, Nordvietnam verstärke seine Truppen bei Nam Tha, nachdem es einen Teil seiner Truppen zeitweilig abgezogen habe.
26. Die südvinamesische Nationalversammlung verlängert den Notstand für ein weiteres Jahr.
27. Ein Angriff von 1 000 südvinamesischen Soldaten auf einen Stützpunkt des Vietcong schlägt fehl. Die amerikanischen Berater lehnen die Verantwortung hierfür ab.
- 27.10. "Unternehmen Friede und Guter Wille", das die Isolierung des Vietcong in Zentralvietnam und den Bau von Wehrdörfern
- 13. für die örtliche Bevölkerung vorsieht und vier Monate dauern soll, muß vorzeitig abgebrochen werden, weil der Vietcong einen großen Angriff unternimmt und etwa 20 Dörfer zerstört.
30. Souvanna Phouma ruft die ICC zur Verifizierung des allgemeinen Truppenabzugs aus Laos an.
Die UN-Vollversammlung lehnt einen sowjetischen Antrag ab, Taiwan aus der UN auszuschließen und seinen Platz der Volksrepublik China zu geben. In der Debatte sagt der amerikanische UN-Botschafter Stevenson, in Indien habe Peking gezeigt, daß es nicht reif für die UN sei.
- 31.10. Bei einem viertägigen Angriff südvinamesischer Regierungstruppen mit amerikanischer Luftunterstützung soll der Vietcong 250 Mann verloren haben. Eigene Verluste werden nicht bekanntgegeben. Sie sollen laut AP hoch sein.
- Nov 6. Sihanouk kündigt den Abbruch der Beziehungen zu Südvietnam an, falls es seine Grenzverletzungen nicht unterlasse.
Mit großer Mehrheit billigt die UN-Vollversammlung bei Stimmenthaltung Großbritannien und der USA einen Antrag Mexikos, alle Atomversuche bis 1.1. 1963 zu beenden. Ein von den USA und Großbritannien unterstützter Antrag für einen kontrollierten Atomteststopp ohne Fristsetzung findet nur eine knappe Mehrheit.
7. Souvanna Phouma droht seinen Rücktritt für den Fall an, daß sich die Zusammenarbeit der drei Parteien in der Regierung nicht bessere. Auf einer Pressekonferenz klagt er, es gebe keinen Fortschritt, nicht einmal eine wirksame Feuerpause.
- 7.-8. Bei einem Gefecht mit zwei Bataillonen der Regierungstruppen, die von amerikanischen Hubschraubern unterstützt werden, soll der Vietcong 64 Mann verloren haben.
8. Der Geheimdienst INR des State Department erkennt Anzeichen dafür, daß der Konflikt zwischen Moskau und Peking längere Zeit dauern wird, "mindestens so lange Chruschtschow und Mao die Macht behalten".
9. Einen Tag nachdem der nordvinamesische Botschafter das Beglaubigungsschreiben überreicht hat, bricht Südvietnam seine Beziehungen zu Laos ab.
10. Laut Foreign Office haben nur 40 von geschätzten 10 000 nordvinamesischen Soldaten Laos verlassen.
17. Die ICC beschließt einstimmig eine erste Nachprüfung des Truppenabzugs aus Laos.

19. Tschou En-lai warnt vor einer Ausweitung des indisch-chinesischen Konfliktes zum Nachteil aller afro-asiatischen Staaten durch amerikanische Waffenlieferungen an Indien.
20. Eine auf drei Wochen geplante Suchaktion nach einer vermuteten Ansammlung von 5 000 Vietcong mit bis zu 2 000 Regierungssoldaten wird nach neun Tagen ergebnislos abgebrochen. Die Aktion hatte mit 56 Hubschraubern bislang die größte amerikanische Luftunterstützung erhalten.
Nach ersten Meldungen über den Abzug russischer Waffen aus Kuba hebt Kennedy die Blockade gegen die Insel auf, nachdem Chruschtschow auch den Abzug von 30 Bombern sowjetischer Bauart zugesagt hat, die von Kuba gekauft worden waren.
24. Der Befehlshaber der Pathet-Lao-Truppen, Singkapo, warnt die USA, ihre von Souvanna Phouma erbetenen Versorgungsflüge fortzusetzen. Souvanna Phouma hatte um sie gebeten, weil der Pathet Lao die Versorgung der neutralistischen Truppen verhindert hatte, die zeitweilig mit dem Pathet Lao gekämpft hatten.
Die USA bieten Laos eine Wirtschaftshilfe in Höhe von zehn Millionen Dollar an.
- 24.- Laut TASS schließt eine laotische Delegation unter Nosa-
1.12. van in Moskau mit der Sowjetunion ein Handels- und Zahlungsabkommen und vereinbart wirtschaftliche und technische Hilfe von der Sowjetunion, die Laos ein Krankenhaus und einen Radiosender schenken will.
25. Als den vielleicht entscheidendsten Einzelsieg der süd-vietnamesischen Regierungstruppen bezeichnen die amerikanischen Berater ein Gefecht, in dem zahlenmäßig unterlegene Regierungstruppen von 1 000 angreifenden Vietcong 124 getötet haben sollen.
26. In Vientiane billigt Senator Mansfield den Beitrag der USA zur wirtschaftlichen Entwicklung in Laos.
- 26.- Die Abrüstungsgespräche der 18 Länder in Genf bringen keine Einigung über die Kontrolle eines Atomteststopps. Die Einrichtung eines "Heißen Drahtes" zwischen Washington und Moskau, von den USA vorgeschlagen, wird nicht abgelehnt.
27. Zum ersten Mal greift der Vietcong Wehrdörfer an, die im Rahmen des "Unternehmens Sonnenaufgang" gebaut worden waren. Neutralistische Truppen schießen ein US-Flugzeug ab, das mit Reis zur Versorgung der Neutralisten unterwegs ist. Die drei Parteien in Laos vereinbaren den Aufbau einer gemeinsamen Armee aus Teilen aller drei Militärgruppen. Auch über eine integrierte Polizei von 6 000 Mann und eine Sonderpolizei für Vientiane wird Einigkeit erzielt.
29. Der Pathet Lao warnt, daß jedes amerikanische Flugzeug in Reichweite seiner Kanonen abgeschossen werde.
30. U Thant wird vom Sicherheitsrat einstimmig zum UN-Generalsekretär gewählt.
- Dez 2. In Saigon weigert sich Senator Mansfield als persönlicher Vertreter Kennedys, eine von der US-Botschaft vorbereitete optimistische Erklärung über die Lage in Südvietnam abzugeben und beschränkt auf die Betonung von Diems Integrität.
3. Eine Bemerkung Kennedys beim Essen für eine japanische Handelsdelegation, er hoffe bald zu wissen, welche Rolle die beiden Partner bei der Abwehr der Beherrschung Asiens durch eine kommunistische Macht wird in Tokio als Versuch aufgefaßt, durch Druck den sino-japanischen Handel zu beschränken.

4. Das südvietnamesische Verteidigungsministeriums gibt die Entdeckung eines großen Verstecks mit neuen chinesischen Waffen im zentralvietnamesischen Hochland bekannt.
- 4.- Der lange "Ferienaufenthalt" Titos in der Sowjetunion zeigt die wachsende Besserung der Beziehungen zwischen Belgrad und Moskau. Jugoslawien war lange bevorzugtes Ziel der amerikanischen Ostpolitik.
20. Ein Angriff gegen Vietcong auf der Camau-Halbinsel endet mit einem Fehlschlag, weil der Vietcong dem Kampf ausweicht.
17. Die Regierung in Saigon kündigt den langsamen Übergang von der militärischen zur zivilen Verwaltung in den Provinzen an. Allerdings sollen die Beamten eine militärische Ausbildung erhalten.
- 13.- Zur Honorierung der amerikanischen Weigerung, für den sowjetischen Rückzug aus Kuba ihre Truppen aus der Türkei zurückzuziehen, fordern die USA auf der Sitzung des NATO-Rates in Paris einen verstärkten Verteidigungsbeitrag Europas. Die widerstrebenden Europäer, besonders die BRD, fordern mehr Mitspracherecht an den Atomwaffen.
15. Die UN verurteilt den portugiesischen Kolonialismus, der besonders in der Bekämpfung von Aufständen in Angola zur Geltung komme.
14. Laut Christian Science Monitor überfallen Vietcong pro Monat 40 bis 50 Wehrdörfer und ermorden Beamte und Anhänger der Regierung in Saigon.
17. Ein mit amerikanischer Luftunterstützung kämpfendes südvietnamesisches Bataillon soll 20 Vietcong getötet haben.
- 18.- Das sechste Treffen Kennedys mit McMillan ist überschattet durch die Abkühlung der britisch-amerikanischen Beziehungen in der Folge der Weigerung der USA bei der Mitfinanzierung der Skybolt-Rakete und einer Rede von Acheson, in der London eine Herabwürdigung seiner Rolle in der Welt sieht. Die Überlassung von Polaris-Raketen ohne Sprengkopf ist für Großbritannien nicht befriedigend.
21. Die nationalchinesische Nationalversammlung fordert ihre Regierung auf, sich entschlossen von allen Restriktionen bezüglich eines Angriffs Taiwans auf die Volksrepublik China im Vertrag mit den USA zu lösen, um zur Rückeroberung des chinesischen Festlandes bereit zu sein.
25. Die ICC will Beschuldigungen über die Anwesenheit von nordvietnamesischen und nationalchinesischen Truppen in Laos nachgehen.
27. In einem zweitätigen Angriff im Mekongdelta sollen 5 000 südvietnamesische Truppen neun Vietcong getötet haben.
29. Die Volksrepublik China gibt bekannt, man habe bei Landungsversuchen in Kwangtung 172 Spione aus den USA und Taiwan gestellt und aufgerieben.
29. Trotz der Aufforderung zahlreicher Länder, die Sezession von Katanga friedlich beizulegen, besetzen UN-Truppen nach dem Abschuss eines UN-Hubschraubers in Katanga die Hauptstadt Elisabethville und zwei weitere wichtige Städte des Landes. Zwar verkündet das UN-Hauptquartier noch am 29. die Einstellung der Kämpfe; ihre Fortsetzung in weiten Gebieten Katangas wird mit dem Zusammenbruch der Nachrichtenverbindungen entschuldigt.

Laut Berichten aus Saigon sind von 11 000 Wehrdörfern

4 000 bereits gebaut. In ihnen sollen 39 Prozent der südvietnamesischen Bevölkerung leben.

1963:

- Jan 1. Nationalchina bestätigt die Meldung aus Peking vom 29.12.1962, betont aber, es habe sich nur um einen kleinen Teil der Gruppe gehandelt, die in China rege Sabotagetätigkeit ausübten und 1962 einen Aufstand in Kwangtung ausgelöst hätten. Gegen die aufgeriebene Gruppe habe Peking 100 000 Mann gebraucht und 700 von ihnen verloren.
General Lyman L. Lemnitzer wird Nachfolger von Lauris Norstad als NATO-Oberbefehlshaber.
2. Bei einem Angriff auf ein Dorf im Mekongdelta erleiden weit überlegene Regierungstruppen gegen 400 Vietcong eine spektakuläre Niederlage, bei der erstmals schwere Differenzen zwischen südvietnamesischen Offizieren und ihren amerikanischen Beratern zutage treten. Bei den Kämpfen, in deren Verlauf sich die südvietnamesischen Offiziere weigern, anzugreifen, werden erstmals amerikanische Hubschrauber vom Vietcong angegriffen, nur einer bleibt unbeschädigt, einer stürzt ab. Zwei amerikanische Berater fallen, 65 südvietnamesische Soldaten werden getötet, über 100 verwundet. Saigon meldet 101 Vietcong-Tote, die amerikanischen Berater 41. UPI spricht von "relativ geringen Verlusten" des Vietcong.
Laut Pentagon sind jetzt seit Ende 1961 26 US-Soldaten in Vietnam gefallen, laut EPI 49.
Diese Niederlage ist der erste große Anlaß für die amerikanischen Reporter, massive Kritik an den Zuständen in Südvietnam zu üben. Es wird behauptet, die südvietnamesischen Offiziere hätten, um aus Karrieregründen hohe Verluste zu vermeiden, bewußt den Ring um das Vietcong-dorf geöffnet.
3. Bei einem von eingeschleusten Agenten und 200 als antikommunistisch eingestuften Bauern unterstützten Angriff auf ein Ausbildungslager der südvietnamesischen Regierungstruppen werden 39 Soldaten getötet, 40 laufen zum Vietcong über.
Südvietnamesische Artillerie belegt irrtümlich eigene Truppen mit Feuer.
Ein über dem Gebiet des Pathet Lao fliegender Hubschrauber der IOC wird erfolglos beschossen.
5. Laut State Department werden die USA ihre Luftunterstützung für südvietnamesische Truppen fortsetzen. Bei über 50 000 Flügen im Vorjahr seien 115 amerikanische Flugzeuge beschädigt, neun abgeschossen worden.
Bei einem Versorgungsflug für den Meo-Bergstamm wird ein amerikanisches Transportflugzeug abgeschossen.
6. Der Vietcong erobert ein Wehrdorf.
8. Die Regierung in Saigon meldet, in den letzten beiden Tagen seien bei 21 eigenen Verlusten 7 000 Vietcong gefallen.
Laut Luftwaffenminister Eugene Zuckert wird das Luftkommando in Südvietnam von 1 000 auf 3 000 Mann erhöht. Luftkommandos schirmen Angriffe aus der Luft ab und sichern Nachschub und Truppentransport.
Der laotische Informationsminister, ein Anhänger des Pathet Lao, droht mit dem Abschluß aller amerikanischen Flugzeuge, die den Meo-Bergstamm versorgen, ohne die Zustimmung aller laotischen Parteien zu haben.

9. Auf einer Inspektionsreise durch Südostasien ist Admiral Felt in Saigon.
Laut AP bombardieren südvietnamesische Bomber ein Lazarett des Vietcong an der Grenze nach Kambodscha.
10. General Harkins nennt die südvietnamesischen Soldaten "tapfer und mutig". Fast 30 000 tote Vietcong bei 10 000 eigenen Gefallenen seien Beweis für diesen Mut. Mit Kritik erweise man ihnen einen schlechten Dienst.
11. Laut AFP wird der Einsatz von UH-Hubschraubern in Südvietnam intensiviert, von denen bislang zwölf abgeschossen worden seien.
Laut Le Monde haben die USA mit dem Vietcong die selben Schwierigkeiten wie Frankreich mit dem Vietnam.
Laut New York Herald Tribune stehen jetzt 12 000 US-Militärberater in Südvietnam. Das Blatt führt die Niederlagen der Regierungstruppen auf die fehlende Befehlsgewalt dieser Berater zurück.
Nach seiner Inspektion in Südvietnam nennt Admiral Felt die Niederlage des Vietcong "unvermeidlich". Er gibt zu, daß es Spannungen zwischen südvietnamesischen Offizieren und ihren amerikanischen Beratern gibt, aber man werde nur ausnahmsweise "ein bißchen Ärgerlich aufeinander".
14. Nach de Gaulles Pressekonferenz über die künftige französische Außenpolitik scheint "das ganze amerikanische Grand Design ... in Trümmern zu liegen", mit dem Kennedy eine engere Partnerschaft in der atlantischen Gemeinschaft gefordert hatte. Laut de Gaulle gehört Großbritannien nicht zu Europa; sein Eintritt in die EWG öffne amerikanischen Einflüssen Tür und Tor. Frankreich bleibe zwar in der NATO, wolle aber seine Verteidigung nicht den USA, sondern einer eigenen Atomstreitmacht anvertrauen. In den USA betrachtet man die angestrebte Annäherung von Paris an Bonn als Bau einer "Achse" als Schritt zu einer französischen Hegemonie in Europa. Der "schwarze Tag in Europa" (BRD-Kanzler Erhard) wird in Washington als schwerste Krise des Westens seit dem Scheitern der EWG durch Frankreich bezeichnet.
21. Der Einzug von UN-Truppen in Kolwezi, dem letzten Stützpunkt der Katanga-Truppen, beendet die Sezession der Kongo-Provinz. Im Verlauf der militärischen Operationen war der Eindruck entstanden, als sei U Thant die Kontrolle über die UN-Truppen entglichen.
24. Die Anhänger des Pathet Lao in der laotischen Regierung fordern den abzug der amerikanischen Entwicklungshelfer wegen "flagranter Verletzung des Genfer Abkommens von 1962".
Auf einer Pressekonferenz erklärt Kennedy, ein wirklicher Fortschritt bei einem Abrüstungsvertrag sei nur durch die Unterschrift "anderer" Länder, nämlich Frankreichs und der Volksrepublik China, zu erreichen.
26. Die amerikanische Botschaft in Vientiane beschuldigt den Pathet Lao, die Koalitionsregierung dadurch zu untergraben, daß sie den US-Nachschub für die Neo-Bergstämme verhindern wollten.
30. Auf einer Pressekonferenz in Honolulu sagt Admiral Felt die Niederlage des Vietcong binnen drei Jahren voraus. Vor dem Repräsentantenausschuß für die Streitkräfte sagt McNamara, in Südvietnam, dem einzigen "heißen Punkt" im kalten Krieg, gebe es ein "neues Gefühl des Vertrauens" in den letztlichen Sieg. Gäben die Kommunisten ihre Guerillataktik zugunsten des offenen Angriffes auf, dann

werde Südvietsnam "einer größeren direkten Beteiligung" der USA am Krieg bedürfen. Man entwickle für den Krieg in Südvietsnam eine "Luftkavallerie", der Kavallerie früherer Jahre sehr ähnlich. McNamara nennt erstmals eine Zahl über die US-Soldaten in Vietnam: 11 000.

Feb 8. Mit der umfangreichsten aller bisherigen amerikanischen Luftunterstützungen beginnt ein Angriff auf vermutete Stellungen des Vietcong.

Die USA beginnen in der Wüste von Nevada mit einer Reihe unterirdischer Atomversuche.

In einem blutigen Staatsstreich wird der irakische Staatschef Kassem gestürzt. Die nun regierende Baath-Partei erkennt die VAR nicht als Führer der Araber an, nimmt aber bald Verhandlungen über engere Beziehungen zwischen dem Irak und der VAR auf.

8.- Prinz Norodom Sihanouk weilt zu einem Staatsbesuch in der Volksrepublik China. Laut Hsinhua ist das Zusammenleben dieser beiden Staaten ein Beispiel friedlicher Koexistenz zwischen zwei verschiedenen Gesellschaftssystemen.

10. Die drei regierenden laotischen Parteien einigen sich über die Beschleunigung der Integration von Armee und Polizei und über die Unterlassung "grober spöttischer Ausdrücke über Regierungsmitglieder" im Rundfunk.

11. Der US-Botschafter in Saigon, Nolting, fordert die nach amerikanischer Kritik an Südvietsnam aufgebrachten Beamten auf, "weniger Empfindlichkeit und mehr guten Willen bei der Begegnung mit dem Schlechten wie dem Guten" zu zeigen. Die amerikanischen Reporter ermahnt er, "böserartige Bemerkungen und unnötige Kommentare sowie das Ausstreuen von ... Gerüchten zu unterlassen, die ... direkt den Kommunisten in die Hände spielen."

12.2.- Die Genfer Abrüstungsgespräche des Ausschusses aus
21.6. 18 Ländern ergibt nichts neues, weil alle Seiten auf ihren Standpunkten beharren, besonders im Hinblick auf die Kontrolle einer Abrüstung.

25.- auf ihrer Rundreise durch die Unterzeichnerstaaten des
27. Genfer Abkommens von 1962 besprechen der laotische König Sri Savang Vatthana und Premierminister Souvanna Phouma in Washington laut AP mit Kennedy die Durchführung der Vereinbarungen.

26. Die Besatzungen von südvietsnamesischen Truppen begleiten den amerikanischen Hubschraubern erhalten die Anweisung, das Feuer gegen den Vietcong als erste zu eröffnen. Bisher galt die Schießerlaubnis nur als Erwiderung von Feuer des Vietcong.

27. Vietcong sollen eine Garnison der Regierungstruppen überannt haben.

Der zum Präsidenten der Dominikanischen Republik gewählte Linksliberale Juan Bosch wird in sein Amt eingeführt.

März 6. Laut amerikanischen Militärberichten übernimmt die südvietsnamesische Marine den Schutz ihrer Küste von der amerikanischen 7. Flotte.

6.-10. Bei seinem Besuch in der Volksrepublik China sagt der laotische König die Unterstützung seines Landes für die Aufnahme Peking in die UN zu.

8. Der baathistische General Atassi stürzt die "quasi-parlamentarische" syrische Regierung und nimmt mit Ägypten Verhandlungen über die Neubildung der VAR auf.

9. Die sowjetische Armeezeitung "Roter Stern" und Radio Peking beschuldigen die USA, in Südvietnam Kampfgase einzusetzen, denen schon 5 000 Menschen zum Opfer gefallen seien.
Die Pekinger Volkszeitung verurteilt die kommunistische Partei der USA wegen ihrer "böartigen" Angriffe auf die Volksrepublik China und ihrer Unterstützung für die "indischen Reaktionäre" im sino-indischen Konflikt.
13. 7 000 südvietnamesische Soldaten sollen das Mekongdelta von Vietcong säubern und das Wehrdorfprogramm beschleunigen.
15. Laut Foreign Office weist die ICC Berichte zurück, wonach noch nordvietnamesische und nationalchinesische Truppen in Laos sein sollen.
16. Die am 13.3. gestartete Aktion der Regierungstruppen im Mekongdelta wird vorzeitig abgebrochen, weil der Vietcong offenbar durch starke Aufklärertätigkeit und Nachschubbewegungen vorgewarnt worden war.
17. Frankreich unternimmt in Algäna in der Sahara seinen ersten Atomversuch.
- 18.- Beim Treffen mit den mittelamerikanischen Staatschefs in San José auf Costa Rica sprach Präsident Kennedy vorwiegend über Kuba und die Abwehrkraft ziviler Regierungen gegen den Kommunismus.
20. Das State Department weist den ICC-Bericht vom 15.3. als unzutreffend zurück. Im ganzen Pathet-Lao-Gebiet gebe es Soldaten aus Nordvietnam, und Chinesen aus der Volksrepublik bauten in Nordlaos eine Straße. Die ICC sei bei ihrer Kontrolltätigkeit behindert worden.
- 21.- In Ottawa beschließt der NATO-Rat den Aufbau einer multinationalen Flotte mit Atombewaffnung. Den Ländern ohne Atomwaffen soll ein größeres Mitspracherecht bei den Atomwaffen der NATO zugestanden werden, was aber laut BRD die Bildung einer zweiklassigen Mitgliedschaft nicht verhindert.
22. Der amerikanische Kongreß billigt zusätzlich erbetene Mittel für das Militär.
23. Diem rügt einen Senatsbericht vom 24.2., in dem die zu langsame Entwicklung der Demokratie in Südvietnam beklagt und die Wirksamkeit der amerikanischen Hilfe in Frage gestellt wird. Diem nennt den Bericht eine "schwere Beleidigung" für Südvietnam.
Im Dschungel soll eine Waffenfabrik des Vietcong gefunden worden sein.
24. Zusammenstöße zwischen neutralistischen Truppen unter Kong Le und Pathet-Lao-Verbänden auf der Ebene der Tonkrüge werden auf Versuche des Pathet Lao zurückgeführt, die neutralistischen Truppen auf seine Seite zu ziehen, möglicherweise um die Koalitionsregierung zu stürzen.
Eine Militärjunta stürzt die Regierung von Guatemala, um einen möglichen Sieg des angeblichen kommunistenfreundes Arévalo bei den Präsidentschaftswahlen im November zu verhindern.
30. Laut laotische Regierung sind auf der Ebene der Tonkrüge etwa 10 000 nordvietnamesische Soldaten.
Bei einem Angriff auf einen Posten der südvietnamesischen Armee erbeutet der Vietcong große Mengen von Waffen.
31. Der laotische Außenminister Quinim Pholsena, Mitglied des linken Flügels der Neutralisten, wird ermordet. Pholsena war längere Zeit politischer Berater von Kong Le.

2. Der Präsident des Obersten Sowjet, Leonid Breschnef, kündigt einen Staatsbesuch in Kambodscha an.
3. Der laotische Gesundheitsminister Khamsouk Keola, auch Mitglied der linken Neutralisten, wird interimistischer Nachfolger von Quinim Pholsena.
4. Kong Le und der Befehlshaber des Pathet Lao, Singkepo, vereinbaren die Einstellung der Feindseligkeiten.
5. Bei der Provinzhauptstadt Xiengkhouang kommt es zu Kämpfen zwischen Pathet Lao und Neutralisten. Die Neutralisten beschuldigen den Pathet Lao des Bruchs der Waffenruhe, der Pathet Lao bezichtigt Regierungstruppen unter Nosavan, die Kämpfe provoziert zu haben.
6. Die laotische Regierung setzt eine paritätisch besetzte Kommission zur Untersuchung des Todes von Pholsena ein. Laut ICC gehen die Kämpfe auf der Ebene der Tonkrüge zwischen Pathet Lao und Neutralisten weiter, obwohl Kong Le eine Feuerpause zu erreichen suche. Der Kennedy-Berater Llewellyn Thompson jr. teilt dem sowjetischen Botschafter in den USA, Dobrynin, mit, daß die Angriffe des Pathet Lao nach Ansicht seiner Regierung einen Bruch des Waffenstillstandes bedeuteten. Er bittet Dobrynin, seine Regierung möge den Pathet Lao von weiteren Angriffen abhalten.
7. Die neutralistischen Truppen unter Kong Le müssen die Provinzhauptstadt Xiengkhouang räumen. Ein Teil von ihnen tritt zum Pathet Lao über. In einer gemeinsamen Botschaft an Souvanna Phouma appellieren die Kopräsidenten der Genfer Konferenz, der Frieden in Laos solle bewahrt werden.
8. Auf der Eröffnungssitzung einer SEATO-Konferenz in Paris nennt Rusk die Vorfälle in Laos "tragisch und ernst" und appelliert an die Teilnehmerstaaten der Genfer Konferenz, besonders an die Sowjetunion, eine weitere Vermehrung der Spannung zu verhindern und die Lage zu bereinigen. Er fordert eine Untersuchung des Pathet-Lao-Gebietes durch die ICC.
- 9.- Ein groBangelegter Angriff südvietnamesischer Regierungstruppen auf der Halbinsel Camau muß bei neun gefallenen Vietcong als Fehlschlag bezeichnet werden.
10. In einem Schlußcommuniqué fordert die SEATO-Konferenz in Paris die Bereinigung der Lage in Laos durch die Genfer Konferenz. Die Konferenz nimmt von Rusk einen Bericht über die verbesserte militärische Lage in Südvietnam entgegen.
11. Laut Berichten aus Washington sind die US-Truppen in Südvietnam um 100 Mann verstärkt worden, die als MG-Schützen in amerikanischen Hubschraubern Verwendung finden sollen. Auf einer Pressekonferenz in New York schlägt U Thant die Einberufung der Genfer Konferenz zur Lösung der "chaotischen Lage" in Laos vor, die durch Waffenlieferungen - "massiv" von der einen, "heimlich" von der anderen Seite - ausgelöst worden sei.
12. Polizeichef Kanthi Sisoupanthong, ein prominenter Vertreter der linken Neutralisten, wird in Vientiane ermordet. Die USA weisen den Vorschlag U Thants vom 11.4. zurück. In einem Gespräch, das eigentlich Berlin gelten soll, fordert Rusk bei Dobrynin den Einsatz der ICC und der Kopräsidenten von Genf zur Beendigung der Kämpfe.
- 12.- Zum ersten Mal seit Bestehen der Volksrepublik China besucht Liu Schao-tschai ein hoher Politiker aus Peking mit Indonesien und Burma nichtkommunistische
- 26.

Länder. Er sucht Unterstützung gegen die Zwei-China-Theorie und für die Aufnahme Peking's in die UN.

13. In einem Fernsehinterview kündigt Rusk "einige sehr schwerwiegende und möglicherweise harte Entscheidungen" für den Fall an, daß sich die kriegserische Tätigkeit der Vietcong nicht abschwäche. Durch wichtige Fortschritte in den letzten Monaten sei man aber "ermutigt" worden. Auf Drängen Kong Le's fliegt die ICC in das Kampfgebiet der Neutralisten und Pathet Lao auf der Ebene der Tonkrüge. Ihr Hauptziel ist die Freilassung von 150 vom Pathet Lao gefangengenommenen Neutralisten.
14. In einem Fernsehinterview sagt Sonderbotschafter Harri-man, Kennedy werde sich nicht mehr in den laotischen Konflikt verwickeln lassen. Der Einsatz amerikanischer Truppen sei nicht vorgesehen, und Material werde nur auf Verlangen der Regierung in Vientiane gesandt. Die Feindseligkeiten zwischen Neutralisten und Pathet Lao werden eingestellt. Laut Kong Le sind bei den Kämpfen 200 Menschen ums Leben gekommen.
15. Die Befehlshaber der Neutralisten und Pathet Lao, Kong Le und Singkapo, unterzeichnen ein Abkommen über die Versorgung eingeschlossener neutralistischer Truppen. Laut Kong Le wird die am Vortag beschlossene Feuerpause vom Pathet Lao gebrochen.
16. Laut Kong Le erobert der Pathet Lao mehrere wichtige Stützpunkte der Neutralisten. Er meldet "jeden Tag lastwagenweise Truppen aus Nordvietnam" für Laos. Die Volksrepublik China beschuldigt die USA der Urheber-schaft der Morde an verschiedenen laotischen linksneu-tralistischen Politikern. Als Neutralisten verkleidete Banditen würden von den USA auf den Pathet Lao gehetzt. Es gebe geheime amerikanische Militärlager in Laos.
17. Dies verspricht desertierenden Vietcong Straffreiheit und materielle Hilfe beim Aufbau einer neuen Existenz. Ein gleicher Appell im Februar soll 2 787 Überläufer ge-bracht haben.

Auf einem Treffen in Kairo geben die Regierungschefs von Syrien, Irak und Ägypten die Neugründung der VAR bekannt. Beobachter räumen der Neugründung keine großen Chancen ein. Mit der Einigkeitserklärung seien Differenzen nur mühsam kaschiert worden. Cyrille Adoula wird Chef einer Regierung der "Natio-nalen Versöhnung", in der Katanga ausreichend reprä-sentiert ist. Eine spätere Gebietsreform teilt Ka-tanga nach der Flucht Tschombés ins Ausland in drei Teile.
18. Der Pathet Lao erobert Phongsavan, den letzten Stützpunkt der Neutralisten auf der Ebene der Tonkrüge. Souvanna Phouma beschuldigt den Pathet Lao, er wolle die neutra-listische Armee zerstören und sich ein Übergewicht ver-schaffen. Erreiche er sein Ziel, werde die Lage so "wie sie vor dem (Genfer) Abkommen (von 1962) war".
19. Souvanna Phouma fordert seinen Stellvertreter Souvannou-ong auf, dem Pathet Lao die Einstellung der Kämpfe zu befehlen. Werner ruft er die ICC zur Intervention zugun-sten der Neutralisten auf. Großbritannien fordert die Sowjetunion zu einem gemein-samen Appell an die drei laotischen Parteien zur Einstel-lung der Kämpfe auf.
20. Rusk drückt vor den Botschaftern der Mitgliedsländer der ICC die Enttäuschung der USA über die Unfähigkeit der ICC

aus, den Waffenstillstand in Laos aufrechtzuerhalten. Eine Untersuchung des kommunistisch geleiteten laotischen Innenministeriums durch Armeeeinheiten Nosavans fördert Flugblätter des "Kommittees zur Förderung der Neutralität von Laos" zutage.

21. Nach einem Gespräch mit Souvannouvong auf der Ebene der Tonkrüge meldet Souvanna Phouma eine vorläufige Feuerpause.

Kennedy entsendet Sonderbotschafter Harriman nach Paris, London und Moskau zu Verhandlungen über die Beilegung der Krise in Laos.

22. Der Vietcong vernichtet eine Garnison der südvietnamesischen Regierungstruppen auf der Halbinsel Camau. Ein Gegenangriff scheitert.

Nosavan warnt den Pathet Lao vor der völligen Vertreibung der Neutralisten von der Ebene der Tonkrüge und kündigt für diesen Fall das Ende der Koalitionsregierung an.

Laut Prawda sind die USA Ursache für die Lage in Laos. Einheiten der amerikanischen 7. Flotte werden in den Golf von Siam verlegt.

Die neutralistischen Truppen Kong Les verzeichnen bei Gegenangriffen gegen den Pathet Lao Erfolge.

Souvannouvong erklärt sich bereit, die Pathet Lao-Truppen in ihre Ausgangspositionen zurückzunehmen.

23. Souvanna Phouma gibt das Einverständnis aller laotischen Parteien zum Einsatz der ICC bekannt. Er meldet, daß die am 21.4. vereinbarte Feuerpause respektiert wird. Admiral Felt konferiert in Bangkok mit thailändischen Politikern und mit General Harkins.

Die OAS erzielt keine Einigung über Maßnahmen gegen Kuba, das in lateinamerikanischen Ländern revolutionäre Bewegungen auszulösen versucht.

24. Laut Lord Home ist das Scheitern einer friedlichen Lösung in Laos auf die fehlgeschlagene Integration der drei rivalisierenden Armeen zurückzuführen. Durch den Übertritt eines Teils der neutralistischen Truppen hätten die kommunistischen Streitkräfte wahrscheinlich mit nordvietnamesischer Hilfe Souvanna Phouma in ernste Schwierigkeiten gebracht.

Nordvietnam will seine auf der Ebene der Tonkrüge tätigen Baufachleute wegen der Spannungen in diesem Gebiet zurückziehen.

Der Vietcong überfällt einen Posten der Regierungstruppen auf der Halbinsel Camau und reibt eine Kompanie der südvietnamesischen Regierungstruppen auf.

Auf einer Pressekonferenz beschuldigt Kennedy die Volksrepublik China, Südostasien zu bedrohen.

25. Laut Kong Le begeht der Pathet Lao einen Feuerüberfall auf seine Truppen. Der Pathet Lao führt die Kämpfe auf den Angriff von Regierungstruppen unter Nosavan auf die zum Pathet Lao übergelaufenen Neutralisten zurück.

- 25.- Bei Savannakhet in Südlao sollen 400 Vietcong laotische

26. Regierungstruppen angegriffen haben.

Harriman vereinbart mit Chruschtschow und Gromyko in Moskau einen gemeinsamen Appell der Sowjetunion und der USA an die laotischen Parteien zur Einhaltung des Genfer Abkommens von 1962.

26. Südvietnam fördert den Rückzug von 2 000 den Provinzgouverneuren zugeteilten amerikanischen Beratern und wehrt sich gegen verstärkten Einfluß der Berater auf die süd-

vietnamesischen Soldaten.

Souvannouvong beschuldigt die USA, mit dem Transport von 500 Soldaten der laotischen Regierungstruppen unter Nosavan zur Unterstützung der Neutralisten in ihren Kampf gegen den Pathet Lao eingegriffen zu haben. Auf einer von Souvanna Phouma einberufenen Konferenz zur Verhandlung eines langfristigen Waffenstillstandes zwischen den Neutralisten und dem Pathet Lao fordert Souvannouvong, die Rolle der USA in Laos in die Verhandlungen mit aufzunehmen. Der nicht anwesende Kong Le bestreitet die Vorwürfe Souvannouvongs und fordert eine Untersuchung der ICC in ganz Laos.

21. Seit dem massiven Eingreifen der USA in Südvietsnam sollen 80 US-Soldaten gefallen sein.

Auf einer Pressekonferenz in Moskau sagt Harriman, er habe seine Einigung mit Chruschtschow und Gromyko im Wesentlichen durch die Warnung erreicht, daß Washington die Moskauer Reaktion auf den amerikanischen Appell als Testfall für alle übrigen Ost-West-Fragen ansehe. Beobachter glauben, daß Harriman Chruschtschow nicht dazu hat überreden können, auf den Pathet Lao zur Einstellung seiner Angriffe einzuwirken.

28. Harriman berichtet der britischen Regierung über seine Verhandlungen in Moskau.

- 23.4. Der Besuch Castros in der Sowjetunion resultiert
-3.6. vermutlich aus der Sorge Chruschtschows über Castros wachsende Annäherung an die Volksrepublik China seit der Raketenkrise von Kuba.

30. Die Verhandlungen zwischen Pathet Lao und Neutralisten endet mit der Vereinbarung, einen Ausschuß zur Ausarbeitung eines Waffenstillstandes aus Vertretern aller laotischen Parteien zu bilden und Laos zu "normalen" Zuständen zurückzuführen.

- i 1. Indonesien übernimmt vom Treuhandschaftsrat der UN Westneuguinea.

- 1.-6. Der Staatspräsident der Volksrepublik China, Liu Schao-tsch, will zu einem Staatsbesuch in Kambodscha, das seine Unterstützung beim Anschluß Taiwans und bei der Aufnahme der Volksrepublik in die UN zusichert. Beide Seiten zeigen sich besorgt über die Laoslage und einig in der Überzeugung, daß der Imperialismus bekämpft werden müsse.

3. Souvanna Phouma und Souvannouvong treffen sich in Khang Phay auf der Ebene der Tonkrüge zu Verhandlungen über die endgültige Regelung der Krise.

Zwei ICC-Hubschrauber, deren Flug von Souvanna Phouma und Singapo abgesprochen worden war, werden über Pathet-Lao-Gebiet beschossen, wobei einer von ihnen abstürzt.

- 3.-4. Die Delegation des Pathet Lao unterbreitet bei den Friedensverhandlungen Vorschläge für einen Waffenstillstand.

5. Bei Umzügen der katholischen Bevölkerung von Hué zur Feier des 25. Bischofsjubiläums des Erzbischofs von Hué, einem Bruder des Präsidenten Diem, werden katholische Fahnen gezeigt. Die Regierung teilt den Behörden von Hué mit, daß das Zeigen religiöser Fahnen verboten sei.

6. Als Bedingung für einen Waffenstillstand fordert der Pathet Lao das Unterlassen von Angriffen der Neutralisten, Kriegsschädigungen, Verhaftung des Statthalter von Vientiane, der hinter der Ermordung von Pholsena stehe, und den Abzug der Truppen Nosavans, Thailands und der USA aus den "befreiten" Gebieten.

- c. Bei Umzügen der Buddhisten von Huế aus Anlaß des 2507. Geburtstages von Gautama Buddha werden religiöse Fahnen gezeigt. Spezialeinheiten der Armee mit Schützenpanzer zerstören die buddhistische Protestdemonstration gegen das Einschreiten der Behörden wegen der Umzüge. Neun Menschen werden getötet, nach Angaben der Polizei von Handgranaten, die aus der Menge geworfen worden sind. Der 8.5. ist auch der Tag der französischen Kapitulation in Dien Bien Phu.
Eine Gesetzesvorlage im Repräsentantenhaus sieht eine Kampfzulage für die Berater in Südvietnam vor.
Die Regierung in Saigon gibt ihre Weigerung auf, sich am "Unternehmen Sonnenaufgang", einem Aufbauprogramm für Wehrdörfer, zu beteiligen, und übernimmt die dabei anfallenden Transportkosten. Auch besteht sie nicht mehr auf dem Abzug der amerikanischen Berater für die südvietnamesischen Provinzgouverneure.
10. Gegen Rassenkrawallen werden Truppen in den amerikanischen Bundesstaat Alabama in Marsch gesetzt.
Großbritannien weist den sowjetischen Vorschlag zur Neutralisierung der laotischen Hauptstadt Vientiane zurück und lehnt die Forderung ab, die Anwesenheit der indischen und kanadischen ICC-Mitglieder auf der Ebene der Tonkrüge als Bruch des Waffenstillstandsabkommens von 1962 zu verurteilen. Vielmehr sei die Weigerung der polnischen Mitglieder, mit auf die Ebene der Tonkrüge zu gehen, ein Bruch dieses Abkommens, weil alle drei Parteien die ICC angerufen hätten. Großbritannien schlägt der Sowjetunion vor, an den Pathet Lao zu appellieren, damit er seinen Widerstand gegen die ICC aufgebe.
Souvannouvong teilt Souvanna Phouma mit, eine Fortsetzung der Verhandlungen sei zwecklos, solange nicht die Forderungen des Pathet Lao vom 3.5. akzeptiert seien. Darunter fällt auch der Abzug der ICC aus dem Hauptquartier von Kong Le.
In einer Rede in der Washington University spricht sich Kennedy für einen "praktischeren, erreichbaren Frieden" aus, der angesichts der heutigen Vernichtungstechniken "zwangsläufig vernünftiges Ziel vernünftiger Menschen sein" müsse.
- 10.- Bei einem Staatsbesuch in Nordvietnam erklärt Liu Schao-tschü, die russische Oktoberrevolution müsse Vorbild für alle anderen kommunistischen Revolutionen sein. In einem gemeinsamen Communiqué heißt es, alle Völker müßten gegen die USA sein, weil diese den Einsatz von Atomwaffen gegen Nordvietnam erwägten. Peking und Hanoi kämpften entschlossen gegen das Diem-Regime in Saigon. Nordvietnam unterstütze Pekings Anspruch auf einen Sitz in der UN.
13. Die US-Regierung warnt Polen, die geplanten Erleichterungen im Handel zwischen beiden Ländern könne vom polnischen Verhalten in der ICC abhängig gemacht werden.
14. Souvannouvong meldet den Bruch der Feuerpause durch Truppen Kong Les und Nosavans, die Einheiten der zum Pathet Lao übergelaufenen Neutralisten beschießen sollen. Laut Kong Le hat nur die Anwesenheit der ICC in seinem Hauptquartier den Angriff von sechs nordvietnamesischen Bataillonen verhindert.
15. In einem Treffen mit Diem verlangen Buddhistenführer die Rücknahme des Verbots zum Zeigen religiöser Flaggen, das Ende der Diskriminierung von Nichtkatholiken, Entschädigungen für die Vorfälle vom 3.5. und Bestrafung der Schuldigen.

16. Laut IASS schlägt die Sowjetunion Großbritannien vor, in einem gemeinsamen Appell Souvanna Phouma aufzufordern, alle fremden Truppen zum Verlassen von Laos und alle nichtkommunistischen Gruppen zum Verlassen des Pathet-Lao-Gebietes zu veranlassen.
17. Laut Souvanna Phouma hat der Pathet Lao in den beiden Vortagen das Feuer auf die Neutralisten eröffnet. Laut Foreign Office weist Souvanna Phouma in gleichlautenden Noten an Großbritannien und die Sowjetunion den Vorwurf des Pathet Lao zurück, die Neutralisten seien für die ernste Lage in Laos verantwortlich. Vielmehr habe der Pathet Lao die Kämpfe auf der Ebene der Tonkrüge bewußt provoziert.
19. Sukarno wird indonesischer Staatspräsident auf Lebenszeit.
20. Im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz unterzeichnen der amerikanische Delegierte Stelle und der sowjetische Delegierte Zarapkin ein Abkommen über die Einrichtung eines "Heißen Drahtes" zwischen Moskau und Washington.
21. Laut Souvanna Phouma wird auf der Ebene der Tonkrüge seit zwei Tagen zwischen Neutralisten und Pathet Lao gekämpft, wobei der Pathet Lao beträchtliche Verstärkungen erhalten haben soll.
Im Verlaufe von Kreditverhandlungen sollen die USA und Großbritannien laut New York Herald Tribune Indien im Fall eines neuen Angriffes der Volksrepublik China die Entsendung von Luftwaffeneinheiten angeboten haben.
22. 33 tote und 65 gefangene Vietcong soll ein Überraschungsangriff der Regierungstruppen 130 km südlich von Saigon mit der Unterstützung von 10 amerikanischen Hubschraubern eingebracht haben.
- 22.-
25. Die Gründung der Organisation of African Unity OAU in Addis Abeba wird häufig als das bedeutendste afrikanische Ereignis des Jahres angesehen. Ihr Zustandekommen trotz zahlreicher zum Teil blutiger innen- und zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und der Gegnerschaft zwischen Casablanca-Staaten und Monrovia-Staaten wird zum großen Teil auf den Bruch unter den Casablanca-Staaten zurückgeführt: Die VAR und Algerien sind bitter mit Marokko verfeindet, und Guineas Sékou Touré zeigt sich dem Westen gegenüber konzilianter. An der Konferenz nehmen alle afrikanischen Staaten teil außer Marokko wegen seines Gebietsstreites mit Mauretanien, Togo wegen des kürzlich erfolgten Umsturzes mit der Ermordung des Staatsschefs Olympio, und Südafrika war nicht eingeladen worden.
23. Pathet Lao und Neutralisten setzen ihre Kämpfe auf der Ebene der Tonkrüge fort. Laut Regierung in Vientiane soll der Pathet Lao einen Angriff gegen neutralistische Truppen in Nordlaos vorbereiten. Souvanna Phouma verhängt eine "zeitlich begrenzte" Zensur über Nachrichten für das Ausland.
Die IUC drängt die Kopräsidenten der Genfer Konferenz zu einem gemeinsamen Appell an den Pathet Lao und die Neutralisten, die Kämpfe einzustellen, weil beide Seiten unwillig oder unfähig zur Fortsetzung ihrer Gespräche seien.
25. Kambodscha beschuldigt Südvietnam, seine Truppen hätten die Grenze überschritten und ein Dorf in Kambodscha beschossen.
Die Sowjetunion schlägt Großbritannien die Wiederaufnahme gescheiterten Laogeschäfts vor.

- 26.- Die Stellungen der Neutralisten auf der Ebene der Tonkrüge liegen unter heftigem Beschuß des Pathet Lao.
27. Die Sowjetunion schlägt Großbritannien die Einföhrung des Vetorechts bei der ICC vor.
28. Großbritannien und die Sowjetunion entsprechen der Bitte der ICC vom 23.5. und appellieren gemeinsam an den Pathet Lao und die Neutralisten, die Kämpfe zu beenden.
30. 400 buddhistische Mönche und Nonnen demonstrieren 40 Stunden lang vor dem Gebäude der Nationalversammlung in Saigon und kündigen einen Hungerstreik von 38 Stunden an.
31. Pathet Lao greifen neutralistische Einheiten auf der Ebene der Tonkrüge an.

Das Foreign Office nennt den sowjetischen Vorschlag vom 23.5. einen "nicht überzeugenden Versuch, die mangelhafte Zusammenarbeit (der polnischen ICC-Mitglieder) zu rechtfertigen."

uni 1. Vermutlich als Folge des Treffens der Buddhistenführer mit Diem am 15.5. werden drei Beamte aus Hué versetzt, von denen einer den Schießbefehl gegeben hatte. Die Buddhisten dringen auf Erfüllung aller ihrer Forderungen. Laut Kong Le wird der Pathet Lao von "fremden Elementen" unterstützt.

Der Pathet Lao will die ICC unter der Bedingung akzeptieren, daß die USA jede Einmischung in laotische Angelegenheiten unterlasse, alle nichtkommunistischen Truppen aus dem Gebiet des Pathet Lao abzögen, Vientiane neutralisiert werde und sofort Waffenstillstandsverhandlungen beginnen würden.

2. Die ICC meldet heftiges Artilleriefeuer auf der Ebene der Tonkrüge.
3. Bei Zusammenstößen von 500 buddhistischen Studenten mit 300 schwerbewaffneten Soldaten in Hué werden 67 Studenten verletzt und 35 verhaftet.
4. Über Hué wird der Ausnahmezustand verhängt. Die Regierung setzt zur Untersuchung der Buddhistenunruhen einen Ausschuß ein.
5. Buddhistenführer melden, daß die Hauptpagode von Hué abgeriegelt sei und weder betreten noch verlassen werden könne.

5.- Bei dem routinemäßigen Treffen von Parteidelegationen aus der Sowjetunion und der Volksrepublik China in Moskau wird kein Ergebnis erzielt. Die Konferenz endet ohne Ausdruck des guten Willens und ohne Vereinbarung über eine Fortsetzung der Gespräche.

6. In einem Versuch, die USA von der Buddhistenpolitik Südvietnams zu distanzieren, dementiert das State Department Berichte über den Transport vietnamesischer Gruppen zur Niederschlagung der Demonstrationen in Hué mit amerikanischen Flugzeugen.

Laut Berichten aus Saigon fliegen zum ersten Mal amerikanische B-57-Bomber mit amerikanischen Piloten Angriffe auf Stellungen des Vietcong.

In einer Botschaft an die Sowjetunion bittet Großbritannien um sowjetische Einflußnahme auf den Pathet Lao zur Abwendung einer "sehr ersten Lage" im Fall neuer Angriffe gegen die Neutralisten auf der Ebene der Tonkrüge.

7. In einer Rundfunkrede gibt Diem zu, daß einige Regierungsbeamte "kaum noch ihre Pflichten gegenüber dem Volk verstanden" hatten. In Lalat demonstrieren 10 000 Buddhisten gegen die Regierung und für Meinungsfreiheit.

8. Souvanna Phouma weigert sich aus Sicherheitsgründen, zu Waffenstillstandsgesprächen in das Hauptquartier des Pathet Lao nach Khong Khay auf der Ebene der Tonkrüge zu kommen.
9. Laut Kong Le haben von Nordvietnam unterstützte Pathet Lao seine Artilleriesellungen umgeben und stehen jetzt in der Nähe seines Hauptquartiers.
10. General Harkins soll die ihm unterstehenden amerikanischen Militärberater vor einer Beteiligung an der Unterdrückung buddhistischer Demonstrationen durch südvietnamesische Truppen gewarnt haben.
11. Ein buddhistischer Priester begeht Selbstmord durch Selbstverbrennung als Protest gegen die Buddhistenpolitik der Regierung in Saigon. Seinem Beispiel folgen vier andere Mönche und eine Nonne. In einer Rundfunkrede beschuldigt Diem die Selbstmörder, eine friedliche Beilegung des Problems zu verhindern.
Laut Souvanna Phouma hat die Sowjetunion seiner Bitte um Lieferung zweier Transportflugzeuge zur Versorgung der neutralistischen Truppen zugestimmt.
- 12.- Mit dem Angriff von Pathet Lao auf laotische Regierungstruppen unter Nosavan weit südlich der Ebene der Tonkrüge weiten sich die Kämpfe in Laos aus und beziehen auch nationalistische Truppen wieder ein.
13. Amerikanische Diplomaten in Saigon sollen Diem gewarnt haben, daß sie ihn öffentlich wegen seiner Buddhistenpolitik verurteilen würden, wenn in ihrer Behandlung keine Änderung eintrete.
14. Der kambodschanische Staatschef Prinz Sihanouk appelliert an U Thant, Kennedy und andere Weltpolitiker, in die Buddhistenunruhen in Vietnam einzugreifen.
15. Laut Berichten der nationalistischen laotischen Regierungstruppen hat der Pathet Lao eine Stellung der Neutralisten nahe der thailändischen Grenze erobert.
16. Zwischen der südvietnamesischen Regierung und den Buddhisten des Landes wird ein Fünf-Punkte-Programm zur Beendigung der Streitigkeiten vereinbart.
17. Die von der Regierung kontrollierte Times of Vietnam beschuldigt einige der Buddhistenführer, Verbindungen zu Hanoi und Peking zu haben.
Das laotische Verteidigungsministerium berichtet, eine Garnison der Regierungstruppen sei vom Pathet Lao eingekreist worden und liege unter schwerem Beschuß.
21. Das Foreign Office gibt zu, keine Einigung mit der Sowjetunion über einen neuen gemeinsamen Friedensappell an Laos erreicht zu haben.
22. Ein südvietnamesischer Buddhistenführer droht mit neuen Demonstrationen, falls die Vereinbarungen vom 15.6. nicht binnen zwei Wochen erfüllt würden.
Die laotische Nationalversammlung fordert Souvanna Phouma auf, die Genfer Konferenz um die Verhinderung des Einmarsches nordvietnamesischer Truppen nach Laos zu bitten. Diese Resolution ist Ergebnis einer Nachricht Nosavans, daß sich nordvietnamesische Truppen an Angriffen des Pathet Lao beteiligten.
- 23.- Bei seinem Besuch in der BRD versucht Kennedy vor allem klar zu machen, daß die USA entgegen der Ansicht de Gaulles bereit seien, um Europa einen Krieg zu riskieren.
26. Während seines Besuches in Irland kündigt Kennedy die Ernennung von Henry Cabot Lodge als amerikanischen Botschaft-

ter in Saigon an. Lodge, 1960 Vizepräsidentchaftskandidat der Republikanischen Partei, soll Nolting ersetzen.

2.- Bei seinem kurzen Privatbesuch in Großbritannien registriert Kennedy den britischen Widerstand gegen einen Eintritt in die geplante MLF.

30.6.- Wegen der Regierungskrise in Italien bleibt Kennedys Besuch ergebnislos. In den USA bemerkt Kennedy zu seiner Europareise, die Schwächung der "Achse" Bonn-Paris zeige, daß er wenigstens den Angriff de Gaulles auf die NATO habe verlangsamen können.

2.7. Der amerikanische Luftwaffenoberst William Erhard, stellvertretender Leiter des Vereinigten Planungsstabes, schätzt die Zahl der 1962 getöteten Vietcong auf 9 000. Dies, so Erhard, sei aber eine sehr vorsichtige Schätzung.

Der Bericht des Sicherheitsausschusses der OAS zum Schutz vor kommunistischen Umtrieben, der die Passivität der lateinamerikanischen Staaten gegen die kommunistische Subversion tadelt, wird zwar vom Rat der OAS gebilligt, aber außer einem Reiseverbot nach Kuba kommen keine gemeinsamen Aktionen gegen Kuba zustande.

7. Beim Beobachten einer buddhistischen Demonstration in Saigon werden neun Journalisten, davon vier Amerikaner, von der Polizei mißhandelt.

8. Souvanna Phouma meldet Verstärkung für den Pathet Lao auf der Ebene der Tonkrüge aus der Richtung Nordvietnam.

10. Nach Meinung der theoretischen Zeitschrift Hung Chi liegt die Volksrepublik China zehn bis zwanzig Jahre hinter den technologisch und wissenschaftlich führenden Ländern der Welt zurück.

11. Die USA reagieren nur milde auf den Sturz des peruanischen Präsidenten Arosemena, der nicht hart genug gegen Kommunisten und Castroisten durchgegriffen haben und Trinker gewesen sein soll.

Nach seiner Rückkehr von Beratungen in Washington nach Saigon veröffentlicht der amerikanische Botschafter Nolting eine Erklärung über die Bereitschaft der USA, Diem weiter zu unterstützen. Er warnt vor der Ablenkung vom Ziel in Südvietsnam durch "interne Streitigkeiten".

13. Ein ICC-Hubschrauber mit ICC-Mitgliedern sowie den Botschaftern Großbritanniens und der Sowjetunion in Laos an Bord muß umkehren, weil er über Pathet-Lao-Gebiet beschossen wird. Die Gruppe ist begleitet von Souvanna Phoumas bei seinen Friedensgesprächen mit Souvannouong.

15. Die südvietsnamesischen Buddhisten geben die Wiederaufnahme ihres Kampfes gegen ihre Diskriminierung bekannt, weil, so der Buddhistenführer Thich Tinh Khiet in einem Brief an Diem, "entweder die Beamten Anordnungen (von Ihnen) nicht befolgt oder ... geheime Instruktionen erhalten" haben.

16. Bei einer Demonstration von 150 buddhistischen Priestern in Saigon werden neue Selbstverbrennungen angekündigt. Sie fordern vor der amerikanischen Botschaft die Unterstützung der USA für ihre Sache. Angehörige der amerikanischen Botschaft in Saigon drängen südvietsnamesische Beamte zu Verhandlungen mit den Buddhisten.

17. Auf einer Pressekonferenz sagt Kennedy, die Buddhistenkrise behindere die Kriegführung in Südvietsnam. Ein Rückzug der USA aus dem Land würde "nicht nur den Zusammenbruch Südvietsnams, sondern ganz Südasiens bedeuten". Zu schweren Ausschreitungen der Polizei gegen etwa 1 000 buddhistische Demonstranten kommt es vor einer Saigoner

Pagode, wo die Demonstranten aus Protest gegen die Abriegelung der Pagode einen Sitzstreik unternehmen. Eine von der Geheimpolizei inszenierte Gegendemonstration löst den Zusammenstoß aus.

Ein amerikanisches Flugzeug stürzt bei der Versorgung von laotischen Regierungstruppen an der Grenze nach Thailand ab.

18. In einer Rundfunkrede bietet Diem den Buddhisten neue Verhandlungen an. Er habe einen Ausschuß zur Prüfung der Kalgen der Buddhisten über die mangelhafte Durchführung der Beschlüsse vom 16.6. eingesetzt.
19. Als Vorbedingung für Verhandlungen verlangen die südvietnamesischen Buddhisten die Identifizierung der Geheimpolizisten bei den Vorfällen vom Vortag, die Entlassung einiger hundert bei den Demonstrationen Festgenommener und den freien Zugang zu der am Vortag abgeriegelten Pagode in Saigon.
20. Die Sperrung der fraglichen Pagode wird für kurze Zeit aufgehoben, 267 festgenommene Buddhisten werden entlassen. Die Buddhisten drohen mit weiteren Demonstrationen und Selbstverbrennungen, falls ihre Forderungen nicht bis 22.7. erfüllt werden.
22. Der Pathet Lao greift erfolglos einen Flugplätz der Neutralisten auf der Ebene der Tonkrüge an.
25. In Moskau wird das Teilabkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen im Weltraum, im Wasser und in der Luft veröffentlicht. Atomversuche sollen nur noch unterirdisch erlaubt sein, das Abkommen soll aber kein späteres Totalverbot verhindern. Jeder Staat kann den kündbaren Vertrag von unbegrenzter Gültigkeitsdauer beitreten. Der Vertrag entspricht im Wesentlichen amerikanischen Vorschlägen, die schon unter Eisenhower von der Sowjetunion stets abgelehnt und erst am 28.6.1963 von Chruschtschow öffentlich gebilligt worden waren.
27. Der Pathet Lao übt eine rege Angriffstätigkeiten gegen Neutralisten und Regierungstruppen in ganz Laos aus.
- 30.7. Einziger Fortschritt bei den Abrüstungsverhandlungen
- 2.8. in Genf ist die sowjetische Zusage zur Prüfung der Kontrollvorschläge des Westens.
- 30.7.- Die philippinische Regierung schlägt Malaya und Indonesien einen engen Zusammenschluß ihrer Staaten unter dem Namen "Maphilindo" vor. In Manila stellen die Außenminister dieser Staaten einen Gründungsplan auf. Der philippinische Vorschlag gilt als Versuch, die Gründung von Malaysia zu verhindern, die weder in Manila noch in Djakarta begrüßt wird.
- 5.8.
31. Der Senat bestätigt die Ernennung von Henry Cabot Lodge zum amerikanischen Botschafter in Saigon.
Die UN-Vollversammlung fordert das Selbstbestimmungsrecht für die portugiesischen Kolonien.
Das Moskauer Abkommen wird unterzeichnet. Die Regierung der Volksrepublik China nennt den Vertrag einen "großen Betrug" und "vorgetäuschten Frieden". Peking könne nicht "Partner eines so schmutzigen Betrugs" sein. Mit dem Vertrag habe die Sowjetunion mit den USA einen Pakt gegen die Volksrepublik China geschlossen und die Interessen des Sozialismus verraten. Peking sei für ein vollständiges Verbot aller Atomwaffen und als Zwischenlösung für eine kernwaffenfreie Zone im Pazifik einschließlich Chinas und der USA.

Aug 1.

Auf einer Pressekonferenz meint Kennedy, wenn in den siebziger Jahren die Bevölkerung der Volksrepublik China an die 700 Millionen heranreiche, das Land Kernwaffen besitze und seine stalinistische Politik weiterverfolge, erzeuge es "eine gefährlichere Situation als jede andere, der wir seit dem Zweiten Weltkrieg gegenübergestanden sind".

3. Madame Nhu beschuldigt die Buddhisten der Anwendung kommunistischer Taktiken. Ng Dinh, Nhu, Diems Bruder und Chef der Geheimpolizei, prophezeit in einem Interview bei einer Fortsetzung der buddhistischen Demonstrationen die Gefahr eines Staatsstreiches. Die Proteste seien seit zwei Jahren von einem "geheimen Präsidium" vorbereitet worden, das in Huế sitze.
4. Ein buddhistischer Priester verbrennt sich in einer süd-vietnamesischen Provinzstadt.
7. Über das 118. Botschaftergespräch zwischen Wang und Cabot in Warschau gibt es keine verlässlichen Berichte.
8. Die Pekinger Volkszeitung ruft die Bevölkerung der Volksrepublik China auf Bitten des in Kuba lebenden Negerführers Robert F. Williams die chinesische Bevölkerung zur Solidarisierung mit den amerikanischen Negern auf.
13. Ein buddhistischer Priester begeht Selbstverbrennung in der Nähe von Huế.
Laut Madame Nhu hat die amerikanische Botschaft die Regierung in Saigon zu veranlassen versucht, "mir den Mund zu verbieten!"
14. Ein prominenter buddhistischer Priester appelliert um Unterlassung der Selbstmorde aus Protest.
15. In einer Küstenstadt begeht eine buddhistische Nonne Selbstverbrennung.
Nolting verläßt seinen Posten als amerikanischer Botschafter in Saigon.
Vor seiner Abreise nach Saigon sagt der neue amerikanische Botschafter in Südvietnam, Henry Cabot Lodge, Ziel der US-Politik sei die Befreiung Vietnams vom Kommunismus. Die Regierung sei gegen alles, was diese Politik behindere. Zu den Buddhistenunruhen gibt Lodge keinen Kommentar.
16. Auf einer Pressekonferenz drückt aus das Bedauern der US-Regierung über die Buddhistenkrise in Südvietnam aus.
In Huế begeht ein buddhistischer Mönch Selbstverbrennung.
- 16.8. Bei den Abrüstungsgesprächen in Genf wird kein Fortschritt erzielt.
- 1... 18. In einem Schreiben an Diem drückt Papst Paul VI. seine Besorgnis über die Buddhistenkrise aus.
20. Zwei Tage nach einem Zusammenstoß zwischen buddhistischen Demonstranten und der Polizei wird über Dalat der Ausnahmezustand verhängt.
21. Diem verkündet den Belagerungszustand.
Südvietnamesische Armee- und Polizeieinheiten gehen im ganzen Land gegen buddhistische Pagoden vor und sollen hunderte von Buddhisten festgenommen haben.
Die USA verurteilen das Vorgehen der südvietnamesischen Regierung gegen die Buddhisten.
Diem trifft Maßnahmen gegen einen vermuteten Staatsstreichversuch.
Präsident Kennedy ruft wegen der Lage in Vietnam den geschäftsführenden Außenminister George Ball, den CIA-Chef und den Leiter der Abteilung für Fernostangelegenheiten im State Department.

22. Aus Protest gegen die Buddhistenpolitik der südvietnamesischen Regierung treten der Außenminister, der Botschafter in Washington und die Beobachterin Südvietnams bei der UN zurück. Der Botschafter ist der Vater Madame Nhu, die weithin für die Lage verantwortlich gemacht wird. Diems Bruder Nhu soll den Ausnahmezustand verlangt haben, weil die Buddhistenfrage außer Kontrolle gerate.
- 22.- Die Buddhistenunruhen greifen auf die Schulen und Universitäten des Landes über. In Saigon werden zeitweilig alle höheren Schulen geschlossen, laut UPI sollen 1 000 bis 2 000 Schüler und Studenten verhaftet worden sein.
24. Ho Tschì Minh bittet de Gaulle um Vermittlung bei seinen Bemühungen zur Wiedervereinigung Vietnams. Laut Regierung in Saigon ist der Außenminister aus Gesundheitsgründen zurückgetreten. Der zurückgetretene südvietnamesische Außenminister fordert die Studenten seines Landes zum Kampf um ihr Recht auf.
Der südvietnamesische Botschafter in Washington begründet seinen Rücktritt damit, daß er eine Regierung die seine Ratschläge mißachtet und deren Politik er mißbilligt, nicht länger vertreten könne.
26. Laut State Department war die südvietnamesische Armee an den Übergriffen gegen die Buddhisten weder beteiligt noch darüber informiert. Die USA geben damit indirekt Ngo Dinh Nhu die Verantwortung für die Unruhen. Der neue amerikanische Botschafter Lodge konferiert zum ersten Mal mit Diem.
27. Wegen Grenzverletzungen und der Buddhistenpolitik Saigons bricht Kambodscha die Beziehungen zu Südvietnam ab.
28. De Gaulle bietet seine Vermittlung bei der Wiedervereinigung Vietnams an.
Die südvietnamesische Regierung veröffentlicht ein Communiqué, in dem die Armeeführung mit der Saigoner Buddhistenpolitik einverstanden ist.
Mitglieder der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung marschieren nach Washington.
Die algerische Nationalversammlung billigt eine neue Verfassung.
Die OAS schlichtet zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik einen Streit, der durch das Eindringen haitianischer Polizei in die Botschaft der Dominikanischen Republik in Port au Prince begonnen hatte.
29. Der Saigoner Militärgouverneur sagt in einem Interview, eine Anzahl südvietnamesischer Generale hätten sich für die Ausrufung des Belagerungszustandes ausgesprochen. Seit 21.8. seien etwa 2 200 Demonstranten festgenommen worden. Der amerikanische Botschafter in Saigon, Lodge, verweigert die Auslieferung zweier buddhistischer Mönche, die in der US-Botschaft Asyl gefunden haben.
Laut New York Times ist die Unterschrift der südvietnamesischen Generale unter das Communiqué vom 28.8. befohlen worden. Hauptinitiator soll der antibuddhistische Nhu gewesen sein, dem die Buddhistenpolitik seines Bruders Diem zu konziliant gewesen sein soll. Außer dem Militärgouverneur von Saigon habe kein General von den Angriffen auf Pagoden in ganz Südvietnam gewußt.
Washington reagiert verärgert auf de Gaulles Vorschlag zur Wiedervereinigung Vietnams und sieht in ihm einen Versuch, die Stellung der USA zugunsten der französischen in Südostasien zu untergraben.

30. Die Saigoner Pagode, die seit 21.8. von Polizei besetzt war, wird nach der Zustimmung der Buddhisten zur Neuorganisation der Allgemeinen Buddhistenorganisation und zur Absetzung des verhafteten Chefs der Vereinigung wieder freigegeben.

Nach einem Gespräch mit Rusk erklärt der französische Botschafter in Washington, der französische Vorschlag zur Wiedervereinigung sei Teil der langfristigen angelegten französischen Außenpolitik und nicht als Schick gegen die USA gedacht.

Die Peking'sche Volkszeitung beschuldigt die Sowjetunion, durch die Duldung des Beitritts von Taiwan zum Moskauer Abkommen die Volksrepublik China verraten zu haben.

31. U Thant informiert Diem, daß die afro-asiatischen Mitglieder der UN ihre ernste Besorgnis über die Vorgänge in Südvietnam ausgedrückt hätten.

Sept. 1. Der "Heiße Draht" zwischen Moskau und Washington ist betriebsbereit.
Die Volksrepublik China lehnt ein Angebot der Sowjetunion zur gemeinsamen Entwicklung von Atomwaffen ab.

Drei buddhistische Mönche, unter ihnen der zweite Vorsitzende der Allgemeinen Buddhistenvereinigung, erbitten und erhalten Asyl in der US-Botschaft in Saigon.

2. Die Times of Vietnam, deren inoffizielle Herausgeberin Madame Nhu ist, beschuldigt das CIA, einen Staatsstreich gegen die Regierung Diem geplant zu haben.
In einem Fernsehinterview nennt Kennedy Diems Buddhistenpolitik "sehr töricht". Auf diese Weise werde er die Unterstützung der Bevölkerung erhalten, die er zum Sieg gegen den Vietcong nötig brauche. Es sei klar erkennbar, daß die Regierung den Kontakt zum Volk verloren habe.
Die Sowjetunion fordert Großbritannien auf, die IJC zur Untersuchung einer Beschuldigung Souvannouvongs zu veranlassen, wonach die USA den laotischen Regierungstruppen unter Nosavan 14 Flugzeuge geliefert habe.

Trotz der Neugründung der VAA vereinbaren Syrien und der Irak die Bildung einer wirtschaftlichen und militärischen Einheit ohne Ägypten.

3. Das State Department weist die südvietnamesische Beschuldigung von einem Staatsstreich der CIA als "etwas aus Ian Fleming" zurück.

Das State Department verweigert die Auslieferung der drei Buddhisten, die am 1.9. in der amerikanischen Botschaft in Saigon Asyl erhalten haben.

4. Madame Nhu fordert die Ausweisung einiger amerikanischer Zivilisten, weil sie den "Eindruck" habe, sie seien für das CIA tätig. Ihr Mann habe von einem amerikanischen General einen Brief erhalten, in dem er vor einem Putsch durch das CIA gewarnt worden sei.

Laut New York Times teilen Nhu und seine Frau die Ansichten de Gaulles über die Wiedervereinigung Vietnams und die Eliminierung amerikanischen Einflusses in Südostasien. Der französische Botschafter in Saigon soll in dieser Sache schon aktiv gewesen sein.

5. Diem erklärt, er sei noch immer Staatschef. Nhu sei sein wichtigster Berater, aber er kontrolliere nicht die Regierung. Die Buddhistenfrage halte er für gelöst. Auch Nhu bestreitet, die Regierung zu kontrollieren. In einem Interview behauptet er, er habe keine politischen Ambitionen.

Auf dem Flug zur Versorgung von Angehörigen des anti-kommunistischen Neo-Bergstammes mit Reis wird ein amerikanischer Transportflug von Robert Loe abgeschossen.

6. Die USA verweigern zum zweiten Mal die Auslieferung von drei buddhistischen Mönchen, die in der amerikanischen Botschaft in Saigon Asyl erhalten haben. Laut State Department haben die USA auf Wunsch Souvanna Phoumas sechs Propellerflugzeuge nach Laos geliefert.
7. Bei einer Demonstration von Schülern und Studenten in Saigon gegen die Regierung Diem werden rund 800 Teilnehmer verhaftet. Die Demonstranten werfen den USA ihre Unterstützung für ein undemokratisches Regime vor.
8. Kennedy dementiert Berichte, wonach das CIA in Südvietsnam eine eigene Politik betreibe und gegen die Intentionen der Regierung sowjetnarrische Kangertruppen unterstütze, die sich in den Buddhistenunruhen besonders hervorgetan haben.

David Bell, Chef der USAID, warnt in einem Fernsehinterviu, der Kongreß könne die Mittel für Südvietsnam kürzen, wenn Diem nicht eine andere Politik betreibe. Kambodscha erhält von der Sowjetunion drei moderne Düsenjäger und anderes militärische Material.

Trotz wachsenden Widerstandes gegen die Pläne Ben Bellas billigt die algerische Bevölkerung in einem Referendum die neue sozialistische Verfassung des Landes und wählt Ben Bella zum Staatsehef.

9. In einem Fernsehinterviu spricht sich Kennedy gegen eine Kürzung der amerikanischen Hilfe für Südvietsnam aus, die den Zusammenbruch des Landes bringe. Seine Regierung habe nicht vergessen, was nach dem Zweiten Weltkrieg in China gewesen sei, und wolle dasselbe in Vietnam nicht mehr erleben.
10. Botschafter Lodge fordert Ngo Dinh Diem auf, seinen Bruder Nhu und dessen Frau außer Landes zu schicken. Um weiteren Demonstrationen vorzubeugen, nimmt die Polizei in Saigon etwa 100 Studenten mit und schließt fünf höhere Schulen. Ein führender Buddhist fordert die Anrufung der UN wegen der Vorgänge in Südvietsnam. Papst Paul VI widerruft eine schon vereinbarte Audienz für Erzbischof Ngo Dinh Thuc, einen Bruder Diems.
11. Auf einem Treffen der Interparlamentarischen Union in Belgrad nennt Madame Nhu Kennedy einen "appeaser". Die Camau-Halbinsel, lange Zeit bevorzugtes Operationsgebiet des Vietcong, soll nach einer Meldung aus Saigon gesäubert worden sein.
12. In einer Antwort auf die Vorlage einer Resolution im Senat zur Einstellung der amerikanischen Hilfe für Südvietsnam sagt Kennedy auf einer Pressekonferenz, er glaube, daß man Südvietsnam weiter unterstützen müsse, aber man müsse auch für eine bessere Wirkung dieser Hilfe sorgen. Nach Demonstrationen gegen die Regierung Diem in mehreren saigonner Schulen werden etwa 2 000 Jugendliche festgenommen.

Auf einer Pressekonferenz in New York nennt U Thant die Lage in Südvietsnam "chaotisch" und sagte, das Land habe keine Möglichkeit zu einem demokratischen Regierungswechsel.

Madame Nhu beschuldigt in Belgrad "sechs Personen", unter ihnen einen Korrespondenten der New York Times, der Teilnahme an der Sabotierung der Regierung Diem.

16. Die südvietnamesische Regierung hebt den am 21.8. verhängten Ausnahmezustand und das am 29.8. über Saigon verhängte verschärfte Kriegsrecht wieder auf.
Nach dreijähriger Vorarbeit durch Abdul Rahman, den Regierungschef von Malaya, wird aus Malaya, Singapur, und den britischen Besitzungen auf Borneo, Sarawak, Brunei und Nordborneo gegen den Willen Indonesiens und der Philippinen, aber mit Unterstützung Großbritanniens, Malaysia gegründet. Sukarno droht dem neuen Staat die Vernichtung an und stellt ihm formell die Politik der "Konfrontation" entgegen.
18. Statt wie normalerweise die Sowjetunion verlangt Albanien die Aufnahme der Zulassungsfrage der Volksrepublik China in die UNO auf die Tagesordnung. Der Antrag wird angenommen.
20. Kennedys Rede vor der UN-Vollversammlung spiegelt den allgemeinen Optimismus der beginnenden 18. Session wieder, der von der sowjetisch-amerikanischen Entspannung herrührt, die sich vor allem im Moskauer Abkommen manifestiert. Kennedy regt eine weitgehende Ausdehnung der UN-Kompetenzen in der Weltpolitik, in wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialen Belangen an.
22. Die südvietnamesische Regierung will ihre Truppen im Vietconggebiet des Mekongdeltas verstärken.
24. In seiner Antwort auf den Brief U Thants vom 31.8. bezeichnet Diem den Vorwurf der Unterdrückung des Buddhismus als "eine imperialistische Erfindung". Vielmehr hätten die Buddhisten Aufstände und Staatsstreiche zugunsten ausländischer Interessen organisiert.
- 24.- McNamara und der Vorsitzende der Vereinigten Generalstäbe
29. Maxwell D. Taylor sind auf einer Inspektionsreise in Südvietnam. Beide kommen dabei zu optimistischen Urteilen über die Zukunft des Landes. Der Krieg verlaufe "besser und besser", und die Buddhistenkrise beeinflusse die Kämpfe kaum. Die einzige schwierige Lage bestehe im Mekongdelta, wo der Vietcong praktisch seit 20 Jahren herrsche.
25. Den überraschenden Sturz des linksliberalen Präsidenten der Dominikanischen Republik, Juan Bosch, betrachten die USA als schweren Schlag gegen die Allianz für den Fortschritt.
27. Laut Reuter werden bei den Wahlen zur südvietnamesischen Nationalversammlung alle 123 Sitze von Diem-Anhängern besetzt. Für 43 Sitze war nur je ein Kandidat aufgestellt, unter den 66 "Unabhängigen" sind Ngu und seine Frau.
28. Laut New York Times werden McNamara und Taylor auf ihrer Inspektionsreise systematisch von allen negativen Aspekten der Lage in Südvietnam ferngehalten.
- Oktober 2. Nach der Entgegennahme des Berichtes von McNamara und Taylor über ihre Inspektionsreise durch Südvietnam erklärt der Nationale Sicherheitsrat das große Interesse der USA an der Sicherheit Südvietnams und ihren Willen zur weiteren Zusammenarbeit mit Saigon gegen den Kommunismus. Er stellt Fortschritte durch die "im Prinzip gesunde" Militärhilfe der USA fest und billigt die Feststellung Taylors und McNamaras, daß Südvietnam noch bis 1965 massive Hilfe brauche. Bis Ende 1963 glaube man 100 amerikanische Berater abziehen zu können. Die Unterdrückung bestimmter Gruppen in Südvietnam sei zu verurteilen, weil durch sie der günstige Verlauf der Kämpfe in Frage gestellt werde.

3. Zehn Tage für den Präsidentschaftswahlen wird die Regierung von Honduras von einer Militärjunta gestürzt. In einer scharfen Erklärung bezeichnen die USA dieses Vorgehen als völlig unvereinbar mit den Zielen der Allianz für den Fortschritt und ziehen vorläufig ihre Wirtschaftshilfe zurück.
5. Drei amerikanische Journalisten werden von der Polizei mißhandelt, als sie die Selbstverbrennung eines buddhistischen Mönches in Saigon beobachten. Laut Rusk protestiert US-Botschafter Lodge gegen dieses Vorgehen der Polizei.

Der Grund für den Flug des CIA-Chefs für Südvietsnam zu Beratungen mit Kennedy nach Washington soll der Wunsch des Botschafters Lodge nach Ablösung des Beamten sein. Laut New York Times soll sich Lodge darüber beklagt haben, daß der CIA-Chef eng mit Nhu zusammenarbeite, ohne ihn, Lodge, von geplanten Aktionen zu informieren. Lodge ist für einen härteren Kurs gegenüber der Regierung Diem als das CIA.
7. Madame Nhu trifft zu einem Besuch in den USA ein, um, wie sie sagt, ein besseres Verhältnis zwischen Washington und Saigon herzustellen.

Laut New York Times halten die USA seit 21.8. ihre Wirtschaftshilfe für Südvietsnam zurück. Die Agency for International Development AID gibt in Washington eine Überprüfung ihrer Vietnam-Hilfe bekannt.
9. Die amerikanische Botschaft in Saigon meldet 60 in Südvietsnam gefallene US-Soldaten seit 1.1.1961.

Frankreich meldet den Beseitz eigener einsatzfähiger Kernwaffen.
10. Das Moskauer Abkommen über ein beschränktes Verbot von Kernwaffenversuchen tritt in Kraft.
11. Es liegen erste Meldungen über Kämpfe mit unzufriedenen algerischen Freiheitskämpfern in Ostalgerien vor, die behaupten, die Loyalität der örtlichen Bevölkerung zu genießen.

In einem Reuter-Interview bezeichnet Tschou En-lai die Annäherung Peking's an Washington als schwierig, solange sich die USA nicht aus Taiwan zurückzögen. Indien klagt die Volksrepublik China der "mutwilligen Aggression" und der Verletzung der UN-Charta an. Trotzdem plädiert es für die Aufnahme Peking's in die UN, weil es so unter besserer internationaler Kontrolle stehe.
14. Nach mehreren Zusammenstößen mit marokkanischen Truppen verkündet die algerische Regierung die Generalmobilmachung. Danach weiten sich die Kämpfe zwischen den beiden Staaten stark aus. Kuba gewährt Algerien starke Waffenhilfe.
17. Angesichts einer Resolution des amerikanischen Kongresses zur Verweigerung von Wirtschaftshilfe an kommunistische Länder und heftige Demonstrationen von Exilkroaten in New York steht der Staatsbesuch Titos in den USA unter keinem glücklichen Stern.
21. Die USA drohen, die auf jährlich drei Millionen Dollar geschätzte Unterstützung der südvietsnamesischen Special Forces einzustellen, solange sie zum Schutz Diems und zur Kontrollierung der Armee durch Nhu dienen anstatt zur Bekämpfung des Vietcong. Der Saigoner Militärgouverneur ersetzt sie durch Truppen seines 4. Armeekorps. Ferner unterlassen die USA die Verlängerung einer Vereinbarung zur Überlassung ihrer landwirtschaftlichen Überschüsse an Saigon.

Zum 14. mal hintereinander lehnt die UN-Vollversammlung einen Antrag zur Aufnahme der Volksrepublik China in die UN ab.

22. Der Senatsausschuß für auswärtige Angelegenheiten billigt eine Vorlage, wonach Änderungen des Volumens der amerikanischen Militärhilfe für Südvietnam nicht jedesmal der Billigung durch den Kongreß bedürfen sollen.

24. Ein Bericht des Unterausschusses für den Fernen Osten im Repräsentantenhaus fällt "optimistisch" aus. Es gebe keine Alternative zu Diem.

In Südvietnam trifft eine UN-Kommission zur Untersuchung der Buddhistenunruhen ein.

25.10. Die UN-Untersuchungskommission wird bei ihrer Arbeit von -3.11. südvietnamesischen Geheimpolitizisten stark behindert.

28. Chen Yi nennt die Ablehnung der Aufnahme Peking's in die UN eine von den USA manipulierte "Affenschau". Vor japanischen Journalisten in Peking sagt Chen Yi, ein Kernwaffentest der Volksrepublik China sei in den nächsten Jahren nicht zu erwarten, weil die technischen Voraussetzungen hierfür fehlten. Schuld an der technischen und wirtschaftlichen Rückständigkeit seien der Abzug der sowjetischen Techniker und die amerikanische Wirtschaftsblockade.

29. Die USA bezichtigt Nordvietnam der fortgesetzten Verletzung des Genfer Abkommens durch ständige Waffenlieferungen an den Pathet Lao. Untersuchungen der IOC seien stets vom Pathet Lao verhindert worden.

30. Unter dem Druck zahlreicher afrikanischer Staaten vereinbaren die Regierungen von Marokko und Algerien widerstrebend einen Waffenstillstand, die Schaffung einer neutralen Zone zwischen beiden Staaten und die Teilnahme an einer afrikanischen Außenministerkonferenz zur Klärung der Ursachen des Krieges.

30.10. Bei einem Staatsbesuch in der Sowjetunion bittet Souvanna -2.11. Phouma um sowjetische Hilfe, weil Laos "weder ... Frieden noch ... Stabilität" erreicht habe.

ov 1. Die Erschießung des Chefs der südvietnamesischen Marine löst einen Staatsstreich aus, der zur Absetzung und Ermordung Diems und Nhu führt. Schon im Juni sollen die Generale Duong Van ("Big") Minh, der St-Cyr-Zögling Tra Van Duong und der schon 1954 bei Diem in Ungnade gefallene Le Van Kim den Sturz Diems vereinbart haben, weil er unfähig sei, den Vietcong zu besiegen, und wegen seiner Unwilligkeit zur Durchführung von Reformen. Alle drei Generale gelten als enge Freunde der amerikanischen Berater. Ihnen schließen sich im August die Kommandanten von drei Armeekorps an, darunter der Militärgouverneur von Saigon, der am 21.10. die Diem-loyalen Special Forces in der Hauptstadt auf Verlangen der USA durch eigene Truppen ersetzt.

2. In den Bemühungen um möglichst wenig Blutvergießen ziehen sich die Verhandlungen um den Übertritt loyaler oder unentschlossener Truppenteile bis in den nächsten Tag hinein. Diem und Nhu sollen durch einen Geheimgang aus dem Präsidentenpalast geflohen sein und nach widersprüchlichen Berichten auf der Flucht oder in einer Kirche im Saigoner Stadtteil Cholon gefaßt worden sein. Nach ersten Meldungen haben beide bei ihrer Festnahme Selbstmord begangen, später heißt es, sie seien auf der Flucht, schließlich, versehentlich erschossen worden. Madame Nhu vermutet in Los Angeles, Diem und Nhu seien nach ihrer Verhaftung er-

mordet worden. Der Staatsstreich sei von amerikanischen Beratern angeregt und in Washington gebilligt worden. Die Generale bilden mit 34 weiteren Militärs und Zivilisten einen "Revolutionären Generalsrat" mit Tran Van Duong an der Spitze. Die Verfassung wird außer Kraft gesetzt.

Nach einem Treffen im Weißen Haus mit Rusk, McNamara, CIA-Chef McCone, General Taylor und Robert Kennedy ordnet Kennedy die Verlegung eines Teils der 7. Flotte in südvietnamesische Gewässer an.

Die sowjetische Regierungszeitung Iswestia begrüßt zwar den Staatsstreich in Südvietnam, spricht aber die Befürchtung aus, daß nur "neue amerikanische Marionetten" die Macht übernommen hätten.

Radio Hanoi beschuldigt die USA, den Staatsstreich organisiert zu haben.

Mitglieder des Unterausschusses für den Fernen Osten im Repräsentantenhaus, die erst kurz vorher in Vietnam waren, und Senator Mike Mansfield sprechen von einer "völligen Überraschung", die der Staatsstreich für sie bedeute.

3. Der südvietnamesische Revolutionsrat gibt die Hinrichtung des Chefs der südvietnamesischen Special Forces bekannt. Botschafter Ngo Dinh Luyen, ein Bruder Diems, tritt zurück. Ngo Dinh Canh, Gouverneur von Zentralvietnam mit außerordentlichen Vollmachten, steht unter Hausarrest. Laut New York Times haben Beamte in Vietnam den Staatsstreich begrüßt. Offizielle amerikanische Stellen dementieren jede Beteiligung an dem Coup, geben aber zu, daß der amerikanische Druck der letzten Zeit, die Ereignisse wahrscheinlich begünstigt habe.
4. Mit dem ehemaligen Vizepräsidenten Nguyen Ngoc Tho an der Spitze wird eine provisorische Regierung gebildet, der außer dem Verteidigungsminister, dem Informationsminister, und dem Sicherheitsminister nur Zivilisten angehören. Die "zuverlässigen antikommunisten" versprechen die baldige Einführung der Demokratie.
6. Auf einer Pressekonferenz gibt der Informationsminister die Bildung eines "Rates der Weisen" mit Zivilisten von außerhalb des Regierungsapparates in beratender Funktion. Die provisorische Regierung bleibe bis zur Errichtung der Demokratie im Amt. Der Tod von Diem und Nhu wird als "verheerender Selbstmord" bezeichnet. Der Putsch habe 33 Menschenleben und 235 Verletzte gefordert. Unabhängige Beobachter melden höchsten 500 Tote und Verletzte.
7. Einen Tag nach ihrer entsprechenden Bitte wird die neue südvietnamesische Regierung von Großbritannien, Thailand und den USA anerkannt.
8. Rusk glaubt, die neue Regierung werde den südvietnamesischen Truppen einen neuen Angriffsgestalt im Kampf gegen den Vietcong geben. Die neue Regierung könne hoffentlich das Land einigen.
"Kühl" reagiert Rusk auf den französischen Vorschlag vom 29.8. zur Wiedervereinigung Vietnams.
9. Die USA nehmen einen Teil ihrer Wirtschaftshilfe für Südvietnam wieder auf, die im August eingestellt worden war. Die südvietnamesische Regierung meldet, 200 bewaffnete Mitglieder der unter Diem verbotenen sozialdemokratischen Partei hätten sich zum Kampf gegen den Vietcong zur Verfügung gestellt.
10. Die südvietnamesischen Special Forces sollen sich nach anfänglichen Widerständen der neuen Regierung unterstellt haben.

11. Die neue südvietnamesische Regierung verspricht sich durch die Ersetzung alter Diem-Anhänger im Mekong-Delta durch neue Militärkommandeure auch militärische Vorteile. Prinz Sihanouk kündigt die Verstaatlichung des kambodschanischen Import-Export-Geschäftes im Rahmen seiner Politik des "fortgeschrittenen Sozialismus" bis Juni 1964 an. Fünf Experten aus der Volksrepublik China sollen die "Staatskontrolle" organisieren.
- 12.- Das jährliche Treffen zu einem Überblick über das
16. vergangene Jahr der Allianz für den Fortschritt gibt keinen Anlaß zum Optimismus. Die lateinamerikanischen Länder erkennen zwar an, daß 2,3 Milliarden Dollar in den Subkontinent gepumpt worden sei, aber das Geld sei weder gerecht verteilt noch wirksam angelegt worden. Die USA wiederum werfen den lateinamerikanischen Ländern vor, nichts für die vereinbarten inneren Reformen getan zu haben, die doch Grundlage jeder durchgreifenden Besserung seien. Dazu würden diese Länder Privatinvestitionen erschweren. Mit Blick auf die Zukunft herrscht eher Pessimismus angesichts der scharf zurückgegangenen Privatinvestitionen und der beträchtlichen Kürzung der Mittel für die Allianz für den Fortschritt, die der amerikanische Kongreß für 1964 vorbereite.
12. Laut AFP erklärt Sihanouk den Verzicht Kambodschas auf amerikanische Wirtschafts- und Militärhilfe ab 1.1.1964. Gleichzeitig fordert er Frankreich und die USA zum Abzug ihrer Truppen auf. Er kündigt an, er werde auf Linkskurs gehen und die Revolution machen, die die Linken immer nur versprochen. Ein Grund für diese Maßnahmen wird in der Verärgerung Sihanouks über die massiven Hilfsprogramme der USA für Thailand und Südvietnam vermutet, mit denen Kambodscha spannungsreiche Beziehungen verbindet.
Gegen die Stimme Guatemalas nimmt der OAS-Rat eine Forderung zur Einberufung einer Konferenz aller amerikanischen Außenminister über "die Stärkung der repräsentativen Demokratie auf dem Kontinent" an.
14. Kennedy erklärt auf einer Pressekonferenz sein Vertrauen in General Harkins und widerspricht der Behauptung, er sei jetzt wegen seiner engen Bindungen zu Diem lästig.
15. In einem AFP-Interview sagt Sihanouk, er werde jede französische Hilfe ohne Einschränkungen annehmen. Amerikanische Hilfe mit MAAG-Gruppen würden nicht akzeptiert, wohl aber Militärhilfe ohne politische Bedingungen. Amerikanische Militärsprecher in Saigon kündigen den Beginn des Abzugs von 1 000 US-Beratern aus Südvietnam für den 3.12. an.
- 15.- Die Außenminister der OAU in Addis Abeba beschließen
18. die Bildung einer siebenköpfigen Kommission zur Untersuchung der Ursache der Kämpfe zwischen Marokko und Algerien.
16. Laut AFP erkennt Frankreich die neue Regierung in Südvietnam an.
Zwischen dem Chef der Neutralisten Kong Le und dem Befehlshaber des Pathet Lao Singkapo wird ein auf die Ebene der Tonkrüge beschränkter Waffenstillstand vereinbart. Ein formeller Vertrag wird nicht unterzeichnet.
18. Nach Berichten aus Vientiane haben Kong Le und Singkapo ihren Waffenstillstand schon mehrfach gebrochen.
19. Sihanouk löst alle wirtschaftlichen und militärischen, nicht aber politischen Bindungen zu den USA, die er auf

einem außerordentlichen Kongreß seiner Partei beschuldigt, eine gegen ihn gerichtete Untergrundbewegung von Südvietnam aus zu unterstützen. Die USA weisen die Vorwürfe zurück.

20. Chen Yi verspricht Kambodscha die entschlossene Unterstützung der Volksrepublik China im Kampf gegen den Imperialismus.

Laut Wireless Bulletin findet in Honolulu eine Konferenz mit Rusk, McNamara, Botschafter Lodge, Admiral Felt, General Taylor und General Harkins über die Lage in Südvietnam nach dem Sturz Diems statt. Rusk und McNamara sprechen von "verheißungsvollen aussichten". Zwischen den amerikanischen Beratern und den südvietnamesischen Offizieren herrschten "ausgezeichnete Beziehungen". Man werde am 3.12. 300 US-Soldaten aus Vietnam abziehen können, und zum Jahresende weitere 1 000 US-Soldaten. Seit Anfang 1963 fordere der Krieg in Südvietnam wöchentlich rund 2 500 Tote, davon 1 500 beim Vietcong.

21. Die Volksrepublik China macht Kambodscha ein formelles Hilfsangebot für den Fall eines Angriffes durch die USA oder ihre Vasallen.

Laut Sihanouk werde Kambodscha nicht kommunistisch, solange es neutral bleiben könne, aber zur Zeit sei die Volksrepublik China Kambodschas "bester Freund" und "Erklärung und Ursache unseres Überlebens". Laut AFP soll Sihanouk von Frankreich die technische und militärische Hilfe erbitten haben, die er von den USA nicht wolle.

22. Der südvietnamesische Revolutionsrat leitet eine umfassende Säuberung des Offizierskorps von Diem-Anhängern ein. Kennedy wird auf einer Reise zur Vorbereitung seiner Wiederwahl in Dallas/Texas ermordet.

24. Die amerikanische Regierung meldet, "in letzter Zeit" seien 141 amerikanische Soldaten in Südvietnam gefallen. 14 Soldaten gelten als vermißt.

ANHANG II - INTERVIEWS UND ERKLÄRUNGEN

Interview mit Edmund A. Gullion

Interview mit Arthur M. Schlesinger

Interview mit William H. Sullivan

Interview mit Maxwell D., Taylor

Interview mit Lee C. White

Interview mit Winthrop G. Brown

Interview mit Ralph A. Dungan

Rede von Frederic E. Nolting: The Origin and
Development of United States Commit-
ment in Vietnam

Fragen an Paul D. Harkins

Material zu amerikanischen Ölinteressen in
Südvietnam

INTERVIEW MIT EDMUND A. GULLION

Medford, den 27.Juli 1970

ZÖLLER: Mr. Gullion, when and under what circumstances did you first meet President Kennedy?

GULLION: I met President Kennedy, when he was a Congressman - in fact, I believe, in his first term. I was then working for Under Secretary of State Dean Acheson. So this, I think, would have been in 1947 or 1948. Mr. Acheson said that a young man from Massachusetts, a war veteran Congressman, wanted some help on a speech that he was considering making on foreign affairs. I said I would be glad to go up and give any assistance I could. His name was John Kennedy. It meant nothing to me, and I made no connection with Joseph Kennedy, or the Boston Kennedys. And so I did talk to Congressman Kennedy. I remember being struck first how very young he was. He was quite unwell. There was his Pacific campaign, and he was quite yellow from jaundice. Then I remember he had very definite own ideas about this speech, and later I saw the speech that he had made, and although I thought the ideas were similar to mine, it was clearly his own speech. Next I saw him in Saigon, in 1951, where I'd been Chargé d'Affairs for about nine months from the beginning of 1950. By the time Kennedy came up in the second year that I had been there, I was convinced that the Vietnamese operations of the French were on a way towards failure, which would have been very much against our interests, and world security interests. I also thought that we were making considerably major mistakes in the reporting of the situation, both military and political, largely because of too much credence placed into the French theses at that time.

ZÖLLER: You mean records of successes that didn't occur?

GULLION: No, I don't think there was much mendacity involved. I don't think anybody was trying to deceive anyone. In fact, the thing that irritates me in the present popular discussion of American leadership in Indochina is those in terms of truth and falsity. I don't believe that John Kennedy ever tried to mislead anyone. What sometimes happens is that policy changes. For example, if you are not awfully careful in making projections in public statements, which you may do in a given campaign year, then it can easily happen to any government, to any mission, that the situation changes, and the policy must change. Then your critics say, oh, you lied to us the first time. But it doesn't mean that case at all. It means (a) that you are wrong, or (b) that the situation changed. I do think that many mistakes in Indochina, both then and now, had been caused by bad intelligence in the military sense; bad appreciations, bad estimates of what was going to happen. I remember expressing this to Congressman Kennedy, that I thought the French were heading for military failure. But let me say right here and now that my own views at that time where and are now still based on the strong conviction of the importance of Southeast Asia to the free world, the United States' security, and eventually that of Europe.

ZÖLLER: Do you think that Kennedy felt the same way?

GULLION: I believe that Kennedy felt that as well. His initial steps in Laos and elsewhere were taken on this basis. I don't believe, for example, unless President Kennedy went through a great transformation of views, that he would agree with Senator Ted Kennedy.

ZÖLLER: Could you tell me why you and Kennedy thought that Southeast Asia was essential for the security of the United States?

GULLION: Well, I'd better speak of myself of this particular time, although I have no reason to doubt that these were President Ken-

nedy's views. In order of ascending importance I would say, first, the mere strategical and logistical importance of that area. It is true that it did then, and still does, set forth the principal routes of communications between Asia and Europe. It has many material resources, not important for us, particularly, but very important to Southeast Asia, to its own development, and also important to predatory powers. And we do confront here an enormous fanatic, chaotic power, for whom these resources could be important, and which is becoming a nautical power. In other words, these are the material reasons, and the logistical and communications reasons. My next reason has to do with the credence the United States - the United States' will, and the United States' force. By force I mean physical force, but more important is the will to use it. This is a contest between so-called wars of liberation and the whole alliance system built up in the last 10 years by this country's leadership, by both Republicans and Democrats and with the ardent support of our European allies. The whole of this is at stake in the credibility that can be attached to our word and support of any alliance - which is also SEATO, which is also our position in that area. If one doubts this, one can only to ask the people in that area. My third reason I think is the most important, but it's also the vaguest, because I can't prove it, because it lies in the future. I don't believe that the - whatever it will be at the turn of the century - one billion people or so in China, and at least 300 millions in Southeast Asia, possibly even the great numbers in India, should be organized on grounds of a hostile attitude towards the United States. I think that this would constitute an imprecise but genuine danger. My fourth reason is the debt and obligation we have incurred from Presidents preceeding Kennedy, from Franklin Roosevelt to Truman and Eisenhower. We have concurred a real debt to alliances and to alliances, to the millions and millions of people in Southeast Asia. And these people believe in this. I don't know whether each paddy peasant in the rice field understands this. One cannot deal with any individual in the world, but one has to form a view based on contacts with leaders and governments. And if you talk to the leaders and governments of the area most concerned in all of this, which is Southeast Asia, then I have no reason to disbelieve that the area is important to them and to the world. And I have no reason to disbelieve that President Kennedy believed these things. The Soviet Union, it seemed to me, at the time when Kennedy was in Indochina, was not playing a very great role, although it's interesting that Ho Chi Minh was a Moscow trained man, and not a Peiping man. When we came to Vietnam, this gave us the basis for interests in Vietnam, in Indochina. ZOLLNER: Does this mean that the United States didn't have interests in Indochina before?

GUILLON: Well, very little. You know, in the years before the war, we had a two-man or so consulate in Saigon. During the war, of course, Southeast Asia became much more important. Let me digress for a moment here. I said the reasons why I think that its security is important to us - it looked so important to us in 1941, that you could almost say we went to war because of Southeast Asia. But let me go back to say what was the basis of our recognition, and I believe that Congressman Kennedy well understood those and endorsed them: that we came to increasing our representation in Vietnam to a diplomatic status on the idea that we would exercise influence on the French towards liberalisation of their regime, and accelerated, but still gradual, turnover to the Vietnamese, and on the Vietnamese we would exercise influence to make them

reasonable, to moderate their demands, in other words, to play an equal role. But this became increasingly difficult with the advent of de Lattre, a very strong and magnetic personality, and another event that gets frequently overlooked, and that is the impact of the Korean war on the United States' policy in Indochina. Because then things became too simple. It was thought that the French must be doing the same thing that we were doing in Korea. And in any case I think that this was the period when the great mistakes were made. That's the stage for the present situation. President Kennedy accepted then completely the idea of a competent Vietnamese defense. It was the fact that - at the time when I was there they were not even beginning on their own army. It was not until very late that the French started to form this army, and a lot of difficulties and disappointments with the South Vietnamese army's performance can be dated to this - to its slow start. Now I think that these are the things that occurred at that time, and most of the things the later President believed. Later on he made the critical decisions out of the conviction of the importance of this place for security - that was to vastly increase the number of American military advisers in South Vietnam. ZÖLLER: And you think he made those decisions on approximately the same reasons he became convinced of in the early fifties? GULLION: Well, we are indulging in speculation, but I would say that this is a reasonable guess. My contacts with him were not continuous. He would have called me up once or twice, and after he was President, he did ask me about Vietnam on a matter or two, and I don't even recall what they were. But I remember saying him that I was out of touch with the situation. When I came back from Vietnam, I was not allowed to get very close to the Vietnamese situation. You see, my association with the President was much briefer than lots of persons understand. All that I know is that at the time I speak of he thought exactly as I thought, and I describe it to you as a witness by the speeches he made, the actions he took. His first contact and experience with this country was during his visit.

ZÖLLER: Now I have quite another question to pose. You are not only a man who knew President Kennedy quite a long time, but also an experienced diplomat. So you certainly can tell me how diplomatic representations of the United States work, how they gather materials and information of the country they are accredited to, and how they transmit it to their government. What I want to aim at partially is the differences between official reports and newspaper reports from Vietnam, the latter of which seemed to be more accurate, seen in the retrospective.

GULLION: I am not sure about the newspaper reports from Vietnam in those early days. You had many news resources. You had French official news resources, which were more concentrated and available -

ZÖLLER: I was referring to the Kennedy Administration. How did the diplomats get then their news?

GULLION: The diplomats and the newsmen get their stories in very much the same way. And often they get it from each other - which is a fact that neither of them confesses really as they ought to. I think that a great many American newspapermen get a lot of their information about attitudes and opinions from within the official American mission; either the official view from somebody who doesn't allow to be quoted, or even - at the time I was there, there were a lot of dissenters in the Embassy. There was not much dissent on the importance of the place for security - I think this is for European students something to remember - but tremendous diffe-

rences and divergencies were on the methods. Within the American official front you can find all varieties of opinion, and all American missions are very open as to what most people think. A reporter can quickly become aware of all the different opinions within the mission. A diplomat is just a reporter like a newspaperman. Often he is better trained for his job, often he has wider sources of information, but they often see much the same people. One part of the Embassy has to keep track of our position, views, in the country. This is more difficult for an Embassy than it is for a newspaperman, because the Embassy is after all accredited to a particular government, that means almost to a particular party. Especially in countries that have civil strife, and in underdeveloped countries, too much contact with the opposition can look suspicious. Now it is possible that Saigon may have at different times placed some kind of blinkers on the American official reporting. I guess, what I'm trying to say though is that American official reporting has not been as wrong as you might think about Vietnam, and it isn't today. Today, I think, official reporting is nearer to the truth than newspaper reporting. But I think that at the time you speak of, people like Dave Halberstam, people of that sort, penetrated to the inadequacy - I won't say to the falsity, because that sounds as if people were telling lies - penetrated to the incorrectness of American military estimates of the enemy's strength. But so could officers have done. When I heard that we were going into Vietnam after Pleiku and the Tonkin Gulf thing, I thought, if you're going to do this, you need a million men, that you couldn't do it on this gradual basis. I think this was the same kind of thinking that made people like Halberstam. He was closer to the grass roots, that's true. And I think that he and some other newspapermen did do this, and were more right than American official reporting at that time. But if you take a balance across the long, long period, I'm not sure at all that the official reporting was more out of lines. If you are looking for any systematic deformation of reports, it doesn't occur in our services, it doesn't happen. We are not that efficient to begin with. This is what Hitler could, and Stalin could. But you can't just say that this is our way of reporting. It doesn't wash that way. I think that this is the great advantage we have over the Communist services today. I think that they do allow themselves to deceive themselves. ZÖLLER: Do you know the former Ambassador to South Vietnam Nolting?

GULLION: I only know him very slightly. I just knew him socially in Washington, and I talked to him very briefly before he went up to Vietnam, chiefly just about conditions of service, not really about politics. And I don't think I have seen him since he is back. I know how close he was to the Diem regime, but I don't know what he precisely thinks of it.

ZÖLLER: President Kennedy always emphasized that he didn't want to rely only on official informations from his Foreign Service, Armed Forces, and so on, but also on newspapers, and other informal channels. Did Kennedy express to what extent he relied on which sources?

GULLION: No, I can't recall this. But I think that what he probably meant was: in addition to newspaper sources he wanted to get the opinions of lots of people in the official establishment. For example, it used to be a habit of his in Washington, on any matter, not only on Vietnam, to pick up the phone and call some subordinate official, just go directly to that subordinate, and ask him for

his views or statements on something. I think he had probably two or three motives in mind. One of them was simply to energize big bureaucratic establishment by making them think that the lightning may strike at any time. But the other one was, maybe because of Vietnam, because of Indochina, that he did distrust a unilateral reporting coming just from the top. He wanted to know the elements that went into that information. And he did distrust that kind of a military tendency. Probably this is simply magnitude, caution. The Eisenhower Administration was very effective in her sensitive-ness. They wanted the top papers for the President to be confined to one or two pages with clearly indicated alternatives and options. Kennedy's mind didn't operate that way. He thought that he wanted to know a great deal more different ingredients of the problem. You can argue as to which is the better system. The problems are enormously vast, and you can't expect the President to get into all of them. You must have some kind of staff work. But President Eisenhower really thought that he could get into the process of opinion forming - and maybe he could. But I don't ever recall a conversation in which we talked about this. My guess is that he didn't see it in terms of newspaper reporting against official reporting. It was just that he wasn't going to take the views of the New York Times without knowing how different people in the New York Times thought about this. In addition to one man he was not going to take what one Ambassador said. He wanted to know what the various opinions were in the agency. It is more that way than one newspaper against the other. Of course there was a dramatic business with the conflict with Halberstam and the New York Times. I don't know the details of that except what I recall from the press. It supposed the Ambassador (Nolting - Ann.v.Zöller) to put pressure on the Times to transfer or remove Halberstam, and the Times refused to do that. Whether this is true in the way I stated that I could not be sure. But it is true that he would have preferred at that times to believe that things are going well. But now let me go a little back to this reporting on Vietnam. Everybody thinks that the newspapers were always so right and the official reporting was always so wrong, for example in the big case of the Tet offensive of 1968. I am not so sure that the official reporting was so wrong. I think that the intelligence was wrong. I don't think that the military recognized the capability of the enemy of making that particular attack. But I think that their reporting of the results were entirely right. I think it was a disaster for North Vietnam, which made it impossible for them to pursue their politics. Now, the press missed that. All they could say was this dramatic effort, that they have not been able to keep the enemy from making his raids into the cities. So therefore everything is wrong. I think that the official reporting at that time, which was not believed at all, weighed up this much better. It's not a simple problem. I think that Kennedy liked newspapermen - ZÖLLER: - for a short time he himself was one - GULLION: Yes. He liked that, and he liked the idea of the objectivity of the press. And it's true that the press can theoretically be more objective than an official. Yet, they have their establishments; big newspapers have their attitude. Wire service is probably more objective than big city newspapers' foreign correspondents. On the other hand, the wire service people have the equipment to do the reporting. Better ones, that means the ones who made great success of it in the wire service, frequently can go over to the New York Times, or another paper. Two things I think are wrong. One is the black-and-white idea. If you write your thesis, I would not like to see you following the black-and white idea. Sometimes the press is entirely right, and the government is entirely wrong.

The other is the conspiratorial idea. It's also true that the tendency here, and I think in Europe now, is to believe that somehow some lying was set out, that you deceive the people. Well, I can't see how people can get this idea. For 20 years there have been optimistic predictions. This is the worst thing, if I would be advising a government, to be refrained from any prediction whatsoever, because of the fact, if you have to change anything, I don't want the people saying you were lying to us.

ZÖLLER: Would you accept the situations in Laos and Vietnam at the time of the Kennedy Administration being comparable? Do you think they were in some way similar?

GULLION: The two countries you mean?

ZÖLLER: Yes, and the situation in both countries, the civil wars in both of them, and the accompanying circumstances.

GULLION: One thing is true now as it was then, and that is, the enemy looks at this as one unit, Laos, Cambodia, and Vietnam. Ho Chi Minh never recognized the Associated States of Indochina. All he was involved in was the Geneva talks, and the petition of Vietnam. It is also true that whenever the enemy had been held to a pause - even under the French time - one part of the enemy tries to come down the Mekong valley area. And this is a way to turn the flank of any position. This is as true now as it was under the Kennedy Administration and before the Kennedy Administration. As to the two countries, there is of course the difference that Laos is in theory neutralized by an accord which we all remember. This is not the case with Vietnam. So in this way there are very different situations. Even from the beginning, you see, the North Vietnamese never took out their troops of Laos. They may have as many as 60 000 regular troops there now. The West is charged to follow a similar way. Tribesmen are supported by a total of about 1 000 Americans. The two things are not the same. But it is still true that Laos would like to see this neutralization thing made a reality. And we had pledged that so would we. So this keeps us from tearing up the Laos accords altogether, despite the fact that North Vietnam has violated it long ago. Now, there is no such accord, no such obstacle in Vietnam. So in this way these two countries have not been similar ever since the agreements made in the Kennedy Administration on Laos by Harriman.

ZÖLLER: Wasn't Kennedy the first American President who sponsored Laotian neutrality? Have you an idea how he came to the decision to support the Neutralization of Laos, and why he didn't come to the same conclusion in Vietnam?

GULLION: Well, that's difficult. Obviously, Laos is tremendously underpopulated. It is a very, very small area involved. You didn't have at stake an enormous agglomeration of people. You didn't have the protocol agreement of Geneva about the integrity of Vietnam, and Cambodia, I think, it was. And if the main area of confrontation is in Vietnam, it is easier to secure the Vietnamese flank by the neutralization of Laos than by military campaigns in Laos. It was also a better way, I suppose, of localizing the conflict, if you could have made the neutralisation work, instead of having it spread through the Mekong valley to Laos, to Burma, to Cambodia. These may have been the things that were in the mind of Kennedy. I guess also that - no given time can I think that all the elements were present in which you could have neutralized Vietnam. Neutralization of Vietnam under the options that were available would have meant simply the surrender of 17 million South Vietnamese, or whatever the number is, to what they feel will be a massacre. I am sure that every administration thinks about this; the question is, how do you do it? Who is going to guarantee the

his views or statements on something. I think he had probably two or three motives in mind. One of them was simply to energize the bureaucratic establishment by making them think that the lightning may strike at any time. But the other one was, maybe because of Vietnam, because of Indochina, that he did distrust a unilateral reporting coming just from the top. He wanted to know the elements that went into that information. And he did distrust that kind of a military tendency. Probably this is simply magnitude, caution. The Eisenhower Administration was very effective in her sensitivity. They wanted the top papers for the President to be confined to one or two pages with clearly indicated alternatives and options. Kennedy's mind didn't operate that way. He thought that he wanted to know a great deal more different ingredients of the problem. You can argue as to which is the better system. The problems are enormously vast, and you can't expect the President to get into all of them. You must have some kind of staff work. But President Eisenhower really thought that he could get into the process of opinion forming - and maybe he could. But I don't ever recall a conversation in which we talked about this. My guess is that he didn't see it in terms of newspaper reporting against official reporting. It was just that he wasn't going to take the views of the New York Times without knowing how different people in the New York Times thought about this. In addition to one man he was not going to take what one Ambassador said. He wanted to know what the various opinions were in the agency. It is more that way than one newspaper against the other. Of course there was a dramatic business with the conflict with Halberstam and the New York Times. I don't know the details of that except what I recall from the press. It supposed the Ambassador (Nolting - Ann.v.Zöller) to put pressure on the Times to transfer or remove Halberstam, and the Times refused to do that. Whether this is true in the way I stated that I could not be sure. But it is true that he would have preferred at that times to believe that things are going well. But now let me go a little back to this reporting on Vietnam. Everybody thinks that the newspapers were always so right and the official reporting was always so wrong, for example in the big case of the Tet offensive of 1968. I am not so sure that the official reporting was so wrong. I think that the intelligence was wrong. I don't think that the military recognized the capability of the enemy of making that particular attack. But I think that their reporting of the results were entirely right. I think it was a disaster for North Vietnam, which made it impossible for them to pursue their politics. Now, the press missed that. All they could say was this dramatic effort, that they have not been able to keep the enemy from making his raids into the cities. So therefore everything is wrong. I think that the official reporting at that time, which was not believed at all, weighed up this much better. It's not a simple problem. I think that Kennedy liked newspapermen - ZÖLLER: - for a short time he himself was one - GULLION: Yes. He liked that, and he liked the idea of the objectivity of the press. And it's true that the press can theoretically be more objective than an official. Yet, they have their establishments; big newspapers have their attitude. Wire service is probably more objective than big city newspapers' foreign correspondents. On the other hand, the wire service people have the equipment to do the reporting. Better ones, that means the ones who made great success of it in the wire service, frequently can go over to the New York Times, or another paper. Two things I think are wrong. One is the black-and-white idea. If you write your thesis, I would not like to see you following the black-and white idea. Sometimes the press is entirely right, and the government is entirely wrong.

The other is the conspiratorial idea. It's also true that the tendency here, and I think in Europe now, is to believe that somehow some lying was set out, that you deceive the people. Well, I can't see how people can get this idea. For 20 years there have been optimistic predictions. This is the worst thing, if I would be advising a government, to be refrained from any prediction whatsoever, because of the fact, if you have to change anything, I don't want the people saying you were lying to us.

ZÖLLER: Would you accept the situations in Laos and Vietnam at the time of the Kennedy Administration being comparable? Do you think they were in some way similar?

GULLION: The two countries you mean?

ZÖLLER: Yes, and the situation in both countries, the civil wars on both of them, and the accompanying circumstances.

GULLION: One thing is true now as it was then, and that is, the enemy looks at this as one unit, Laos, Cambodia, and Vietnam. Ho Chi Minh never recognized the Associated States of Indochina. All he was involved in was the Geneva talks, and the petition of Vietnam. It is also true that whenever the enemy had been held to a pause - even under the French time - one part of the enemy tries to come down the Mekong valley area. And this is a way to turn the flank of any position. This is as true now as it was under the Kennedy Administration and before the Kennedy Administration. As to the two countries, there is of course the difference that Laos is in theory neutralized by an accord which we all remember. This is not the case with Vietnam. So in this way there are very different situations. Even from the beginning, you see, the North Vietnamese never took out their troops of Laos. They may have as many as 60 000 regular troops there now. The West is charged to follow a similar way. Tribesmen are supported by a total of about 1 000 Americans. The two things are not the same. But it is still true that Laos would like to see this neutralization thing made a reality. And we had pledged that so would we. So this keeps us from tearing up the Laos accords altogether, despite the fact that North Vietnam has violated it long ago. Now, there is no such accord, no such obstacle in Vietnam. So in this way these two countries have not been similar ever since the agreements made in the Kennedy Administration on Laos by Harriman.

ZÖLLER: Wasn't Kennedy the first American President who sponsored Lactian neutrality? Have you an idea how he came to the decision to support the Neutralization of Laos, and why he didn't come to the same conclusion in Vietnam?

GULLION: Well, that's difficult. Obviously, Laos is tremendously overpopulated. It is a very, very small area involved. You didn't have at stake an enormous agglomeration of people. You didn't have the protocol agreement of Geneva about the integrity of Vietnam, and Cambodia, I think, it was. And if the main area of confrontation is in Vietnam, it is easier to secure the Vietnamese flank by the neutralization of Laos than by military campaigns in Laos. It was also a better way, I suppose, of localizing the conflict, if you could have made the neutralisation work, instead of having it spread through the Mekong valley to Laos, to Burma, to Cambodia. These may have been the things that were in the mind of Kennedy. I guess also that - no given time can I think that all the elements were present in which you could have neutralized Vietnam. Neutralization of Vietnam under the options that were available would have meant simply the surrender of 17 million South Vietnamese, or whatever the number is, to what they feel will be a massacre. I am sure that every administration thinks about this; the question is, how do you do it? Who is going to guarantee the

neutrality? The experience in Laos doesn't give you any reason to think that this is a good idea. It hasn't worked in Laos. And as it hasn't work there, it wouldn't work in Vietnam. The consequence in Vietnam would be much worse. And who is going to guarantee this? France? This wouldn't be acceptable. The United Nations? China isn't in the United Nations, doesn't particularly want to come into the United Nations. A consortium of Southeast Asian forces? Well, I would guess that this is a possibility. If there were enough Southeast Asian countries, and maybe Japan wanted to get into it, too, a neutralization, which could really be enforced, then might be a possibility. Except, when you come back again, will the South Vietnamese believe anything? After all, it is their country, and their lives are at stake - would they do it? Maybe you can understand these things more in the question of Germany. It's the same kind of an issue. But the danger is, I think, very much greater than it would be for Germany.

ZÖLLER: Would you accept the conclusion that, when Kennedy supported the neutralization of Laos, and did not the same in Vietnam, he thought it would be less bad to loose Laos to the Communists through neutralization than to loose Vietnam the same way?

GULLION: I don't know. I don't know; I mean I even don't know if I had been involved, and were continuously involved, whether I would know or not. I doubt if I would find any record - anybody who'd find any record of this kind of consideration and evaluation of prospective risks and merits - I imagine though that at that time Kennedy was advised, and sincerely believed, that neutralization might work -

ZÖLLER: - in Laos.

GULLION: In Laos. I think myself that this was wrong. We already knew enough about how something like the IOC would work, a tripartite body which is supposed to supervise neutralization. The size of the job as well as the composition of the group, and the records of similar groups, made me believe, no. But Averell Harriman and others were really convinced that this was worth a trial. But it has come so far from working. I mean, I would have said, you would have known that it wouldn't work, because I don't know of any other case where this kind of thing has worked. But probably at that time President Kennedy thought that there was a chance of working, and that was a better bet than a military campaign.

ZÖLLER: Another question from another field. Did you ever have a briefing with President Kennedy, and how did it work?

GULLION: I first did contact him on his visit. I had been up with him at Congress. But when he came to Vietnam, he had been asked, and I don't know who had suggested this to him, I suspect that it may have been Chester Bowles, that he get a briefing alone with me. And the master had no objection to it, and I told him my views on Vietnam. And I think that these views did influence him considerably. He did make a habit of doing this kind of thing when he would go to visit a foreign country. He would then hold a briefing, in which he really tried to get individual views, to find out if there were differences of opinion. I cannot remember although I surely participated in them. And I think there are some accurate accounts written about them. I can't remember just now where they are, but somebody was telling me about this the other day, of briefings he had with the Embassy staff as a whole in Vietnam. People have written about those. I believe Jack Kennedy was always convinced of the strategic and political importance of this area. I think that all of the administrations, including his, Kennedy's, everybody since Truman - I think Truman was different - but all the rest of them had made a big mistake in not stating to the American people the strategic stake there. The

reason, I think, is, because they have successively been misled - not deceived - misled about the difficulty of the task. And then after a while, after you have fought for four, five, six, seven years, and then all of a sudden you tell the American people, this is a very important strategic frontier - who is going to believe you? Rusk tried this towards the end of his service, and all he got was a great deal of bad criticism, arguments, that he was trying to revive the "yellow pal" - to frighten people with China. But the government never made the mistake that the scholars did, in thinking of the Chinese coming into that war. The American disappearance from there will inevitably make China the dominant power, and strengthen China at the expense of the Soviet Union. But as to China's entry into that campaign - I have never thought that this was a possibility. The main simple reason is that they don't know whether somebody might use the atomic weapon or not. That's one. Two, even without the atomic weapon, they know from the end of the Korean war, that we are not a paper tiger, even on conventional weapons. Third, the way the thing developed: They thought, why should we? This is going to fall without our efforts. The United States would never going to touch us. So why should we bother?

ZÖLLER: And how about the split between Moscow and Peking?

GULLION: I think that's part of it. I think this is a very important part, and I think this is also a result of the American stay in Vietnam.

ZÖLLER: Who was the expert for Southeast Asia in the Kennedy Administration? Who contributed most to the decisions there?

GULLION: We would not have a single person who would be primarily responsible. You have of course in the Pentagon, in the White House, in the State Department people who work on this subject.

ZÖLLER: And which one of these took the most effective interest in this policy?

GULLION: At the time of Kennedy I would say that he determined the policy on Vietnam more than anybody else. He really took an active part in politics with respect to Vietnam, more than his advisers in Defense, and more than his advisers in the State Department. I think that Kennedy was a decisive fellow in this respect, and he had less of the kind of decision making like in the Eisenhower Administration, decision making ripened out simply by compromise of competing elements. Too often American policy is simply that, and I think Europeans don't realize how strong we are in our bureaucracy and diplomacy, because they think of lightning actions with clear mandates that we really had, when you look backwards, in World War II, and thereafter. When choices are difficult, there is a tendency to balance things out too much.

ZÖLLER: Did Kennedy therefore prefer individual statements with different views instead of compromised conclusions of a group?

GULLION: I think that's right. He didn't have much faith in the committee system, and he rarely consulted the supporting committees to the National Security Council.

ZÖLLER: Did Ambassadors and other Foreign Service People have close connections to President Kennedy? Did they have the possibility of direct advising?

GULLION: Well, I can speak to you more from my Congo experience than from anything else. Yes, I had a very direct line of reporting. Sometimes he would be supporting my views against those of my superiors in the State Department. We did have a very direct line. I think every American President should know all his Ambassadors at least as well as his top generals and admirals. Kennedy knew many of them. He wanted them to be young. He had a policy

of a kind of an age limit for Ambassadors. In that way he would be more likely to know them without a big generation gap. On the other hand, there were people from the preceding generation that he really - Harriman, for example, David Bruce -

ZÖLLER: - Chester Bowles.

GULLION: Yes, and people like that. But in his appointments of new Ambassadors he wanted them to be young. He did try to get to know them, he did try to establish direct communication with them. And sometimes in a literal way. We had great difficulties in communication from the Congo. I occasionally talked to the President on important matters, matters of secrecy and urgency, by amateur short wave radio, through some dentist in Newark.

ZÖLLER: Didn't Kennedy give his Ambassadors more control over other U.S. agencies in the particular country?

GULLION: He tried to do that. In 1961 there was a circular on this matter. It happened that the Ambassador didn't know what the other agencies were doing, but I wouldn't say often. I would say there were cases in which - this hasn't always been a career Ambassador. I might presumably have a political Ambassador, who was there for political reasons, and maybe the State Department did not think that he should have the CIA information. Yes, it has happened, but it was definitely something Kennedy was against.

ZÖLLER: So this was unusual in the Eisenhower Administration, too?

GULLION: Very unusual. Very unusual, and I don't know to what extent Eisenhower ever knew of it. But I don't know of any case in the present time, and it was certainly not the case in the Congo with me, and was certainly not contemplated by the Kennedy circular. And additional to the Kennedy circular were very, very actual memoranda of procedure as between the CIA and the State Department. It is an advantage sometimes for an Ambassador not to know what the boys in the back room do. But this has never been my belief. There is too much feeling if you worry about the fact that American foreign policy is run by CIA. I think that I could say: "No, this is not so".

INTERVIEW MIT ARTHUR M. SCHLESINGER, JR. New York, den 28. Juli 1970

SCHLESINGER: I take that you have read 'A Thousand Days'.

ZÖLLER: Yes.

SCHLESINGER: Because I don't want to repeat things that you've got there. - When Kennedy came in, he was rather surprised by the problems presented on Vietnam, since Eisenhower in his talks with Kennedy never had mentioned Vietnam, and had concentrated on Laos. But then it became apparent that there were problems in Vietnam, too, and in the course of 1961, Kennedy sent a series of missions to Vietnam. One was Vice President Johnson, and with him stayed the economists, and, towards the end of the year, the Taylor-Rostow mission. In the meantime in the Government the responsibility for Vietnam had shifted from the State Department to the Defense Department - in retrospective most unfortunate, because it resulted in the definition of the problem in Vietnam as a primarily military problem with a military solution. And in 1962, when the military side of the problem seemed to be going rather well, this view, that a military solution was possible, prevailed. Probably there were those from inside the government who descended from that view, primarily Harriman and Hilsman in the State Department, and Forrestal in the White House. They were sceptical both of the possibility of a military solution, at least along conventional military lines, and also sceptical about the end. The represented a diverging view, which is much closer to that of the American press; American newspapermen in Indochina were quite different from the views presented by the Defense Department, and by the Ambassador Nolting, and General Harkins in Saigon. Vietnam was of rather low priority. It was not until the spring of 1963, in the Buddhist riots, that it became evident that the estimate of the situation that Harriman and his group had offered, was probably much more accurate than the estimates that came from Ambassador Nolting, General Harkins and the Joint Chiefs of Staff. And about that time, Kennedy himself became much more interested, and he focused himself on Vietnam.

ZÖLLER: Do you know how it could happen that the reports of the Ambassador and the newspaper reports about Vietnam differed so much? And how did the group around Harriman come to another conclusion than the official personnel in Saigon?

SCHLESINGER: Well, Vietnam is a complex country, and it is possible for different people to go there and come back with quite different judgements. On one occasion, two different men, one a Marine General, and the other a State Department man -

ZÖLLER: - Mendenhall -

SCHLESINGER: - yes, and Krulak, I guess, went to Vietnam, and afterwards Kennedy said: "Have you two fellows been in the same country?" because their reports were so different. I think that these people are more politically intelligent than others. The newspapermen - and, for example, Harriman, a man of extraordinary political sensitive -, the newspapermen were there and were not committed to an official line, therefore internally free to be pessimistic or sceptical. I think that General Harkins and Ambassador Nolting were both in strain by the fact that - General Marshall used to talk about something he called "localitis", that is the tendency of Ambassadors to become advocates of the government to which they are assigned. And I think both Harkins and Nolting had come to localitis, and I think they have oversimplified their views, and in the end, they were probably less intelligent. I think that one factor, that historians too often neglect

in their study of the past, and a very important factor, is that of sheer stupidity.

ZÖLLER: So you think Nolting and Harkins did not get the adequate information, or, if they got it, they did not come to adequate conclusions?

SCHLESINGER: Well, as I said, the situation is complex, so you can always find something hopeful. I think they had decided that Diem was the only man controlling the situation, and therefore we must do everything we can to support him, and they felt him being the optimum.

ZÖLLER: Does the Foreign Service personnel in a particular country tend to overestimate positive facts at the expense of negative ones?

SCHLESINGER: That's right. This is a tendency. I am sure Ambassador Bunker is doing the same thing now in Saigon, the present U.S. Ambassador. But again, it depends on the temperament and the attachment of the individual.

ZÖLLER: You said, President Kennedy did not spend very much time on thinking about the Vietnamese problem before spring of 1963.

SCHLESINGER: Yes. I'd say he was very much concerned, in the first time of his Administration, with Laos. Probably the first three or four months he has spent more time on Laos than on any other question in foreign policy. Vietnam was something which he was not very much concerned with, because at that time - for example, in autumn of 1962 was the Cuban missile crisis. This was followed by the negotiations which led finally to the test ban treaty. And earlier, in 1961, and into 1962, there was the crisis over Berlin. And there were the domestic issues, the civil rights movement, and so on. These were the things which occupied him much more than Vietnam. It is important to remember that Vietnam was not a major crisis, not even a major issue, in the United States until 1965. If you look at President Johnson's first State of the Union Message in January 1964, Vietnam had hardly been mentioned. In his second State of the Union Message in 1965 he had about a hundred words on Vietnam, and they were at the end of the speech. So Vietnam was not at all a dominating issue. During the time of Kennedy's Presidency I think that only some 70 or 80 Americans were killed in Vietnam. And we Americans had only a few troops in Vietnam at that time.

ZÖLLER: At the end of the Kennedy Administration about 16 000.

SCHLESINGER: Yes. That's what I recall.

ZÖLLER: Do you think the situations both in Laos and Vietnam were - within limits - similar?

SCHLESINGER: Well, I think there was one great difference. I would say, in Laos we had an alternative that did not exist in Vietnam. That is the neutralist alternative. In Laos there was a leader who embodied the neutralist solution - Souvanna Phouma. In Vietnam there was no natural leader in 1960 or 1961, at a time, when there were only about 2 500 Vietcong. If they had had such a leader who stood for a neutralist, the story in Vietnam would have been different.

ZÖLLER: So you would think that this could be the main reason for the different decisions in Laos and Vietnam?

SCHLESINGER: Well, partly. Perhaps there may be almost a kind of unconscious credo. The acquiescence of the military situation, the neutralization of Laos - the Administration, in effect, felt it may back Diem's efforts to resist in South Vietnam.

ZÖLLER: Could another reason have been that South Vietnam was considered too important to risk a neutralization which could end in Communism?

SCHLESINGER: Some people might have argued that way.

ZÖLLER: Kennedy did not think that way?

SCHLESINGER: No. Kennedy's general view was that we are overcommitted in Southeast Asia. Forrestal would be able to answer this question better. But I never heard him argue that Vietnam had a serious strategic significance.

ZÖLLER: How did the White House staff work? How were the connections between the White House and the Departments? And could you tell me, how informations and sources of informations were estimated in the White House?

SCHLESINGER: In general, the flow of all important intelligence, cables, from State Department, Defense Department and CIA went into the situation room in the White House, and the people who were working on a particular area would get all the information - and this was all the information, all the basic information.

ZÖLLER: The raw material, so to speak.

SCHLESINGER: Yes, the raw material. There were also delivered from the State Department or Defense Department papers they would write, intelligence estimates. Whoever was working on the particular case, in this case Forrestal, was in close personal contact with the East Asian desks in the State Department and Defense Department. In addition to the classified material, coming through the government channel, of course, there was much dealing with the public intelligence. This turned out to be more accurate.

ZÖLLER: You mean newspapers and so on?

SCHLESINGER: Yes, newspapers. People who'd been there. My guess is that the Kennedy Administration would have made much wiser decisions, if they never had looked at the top secret cables on Vietnam, but had read the New York Times. They would have got a better picture about what was going on.

ZÖLLER: Of course, this may have been the case in this particular situation. But why shouldn't normally the official reports be at least as reliable as newspaper reports?

SCHLESINGER: This is both about the same. It all depends on individuals. Some people in the government are very good, and some aren't. I don't think there is an automatic advantage in both cases.

ZÖLLER: But you seem to think that the Kennedy Administration did care too much about official reporting at the expense of the press reporting.

SCHLESINGER: Well, I think the Kennedy Administration was much more open to nonbureaucratic information than, for example, the Nixon Administration, which I imagine being almost the prisoner of bureaucratized information. The Kennedy Administration was probably more open than most other Administrations.

ZÖLLER: Let us go back to the information flow. When this raw material came into the situation room and to the desk it belonged to - what happened with it then?

SCHLESINGER: Well, they would form their own judgements. Problems are constantly rising in military assistance, economic assistance. These required decisions. Meetings would be held, the President would be informed.

ZÖLLER: Did the desk people have the raw material only or all judgements on this case, too?

SCHLESINGER: All those things.

ZÖLLER: Who else dealt with the Vietnam problem and the Laos problem?

SCHLESINGER: In the White House?

ZÖLLER: Yes.

SCHLESINGER: Bundy was the specialist of the National Security Affairs. He became increasingly involved in Vietnam in 1963, although he covered everything. Kaysen was his deputy. He was also involved in Vietnam. And Forrestal was the desk man on Vietnam. There were also some younger people. I don't know whether he is now in Cambridge - have you ever heard of James Thomson?

ZÖLLER: No, I haven't.

SCHLESINGER: Jim Thomson. He was a member of the staff. He wrote an article, a year or two ago, for the Atlantic Monthly, called "an effect of the decision making process on Vietnam". James Thomson. He is professor for Far Eastern history in Cambridge.

ZOLLER: Mr. Sullivan, as I remember, you started to come into the Laos Policy of the Kennedy Administration with Averell Harriman in Geneva.

SULLIVAN: Yes. I had been slightly involved with it before then. I was in the East Asian Bureau, here in Washington, during the period from the end of 1958 through 1960, but I had been dealing mostly with matters other than Laos, and it was only when I went to Geneva that I became directly involved in Laos.

ZOLLER: Is there a special reason why just you went to Geneva? For example, Arthur Schlesinger wrote that everyone seemed to be surprised that you were to be the deputy of Averell Harriman.

SULLIVAN: Well, I was rather a junior - relatively junior to the majority of members in the delegation. But when they put together the delegation for the Laos negotiations, they had a very large number of specialists on the Soviet Union, and specialists on China, and specialists on all matters of things -

ZOLLER: Specialists on Laos, too?

SULLIVAN: We had one or two specialists on Laos - two or three specialists on Laos. But when the delegation went over there, it was originally headed by our Secretary of State, by Mr. Rusk, and then it became clear, that there was not going to be a very rapid settlement, very rapid negotiations. So it was at that point that Rusk came back, and Harriman became chief of the delegation. He disliked large delegations. He preferred to work with small groups. I was asked to go over to help him, and, one thing, to rationalize the delegation, and make it somewhat smaller. So, when I started, I thought I would cut the delegation to about two thirds - cut it by one third, leaving two thirds left -, and he said, that was inadequate, I should cut it in half. I said, well, there are a great many excellent people here, I can't cut them out, then we don't have the specialists. And he said, well, the hell with that, we'll cut them out. He cut them all out, and this left quite a small delegation. And he said to me he wanted me as his deputy, because he got rid of all the senior people. So, that is Schlesinger's story, I guess, you've read.

ZOLLER: Now the interview began rather with the end of the story - the end of its beginning. I wonder - as I remember, the Eisenhower Administration had quite a different policy from Kennedy's. First, Eisenhower wanted to make Laos a "bulwark against Communism", and it was said that Phoumi Nosavan, who was strongly anticommunist, was supported by American agencies. Do you know how the Kennedy-Administration came to the decision to reverse the whole American policy towards Laos?

SULLIVAN: Well, I don't think it was as great a reversal as you suggest. I don't think that Mr. Dulles personally, or the Eisenhower Administration, as a deliberate policy had the idea of making Laos a "bulwark against Communism".

ZOLLER: So let us say, Mr. Parsons.

SULLIVAN: Not even Mr. Parsons, I think. What happened in Laos, in the period towards the very end of the Eisenhower Administration, was that we had an Ambassador there who was not the strongest administrator. We had several very forceful other men, such as General Heintges who is now in Germany, I think, and we had a CIA group, and so on. Now they had strong ideas, and they managed to put into effect their ideas without really the full approval of the Ambassador, and without the full endorsement of the Department of State. Phoumi Nosavan, for example, was originally a French instrument. The French thought he was a great fellow and very anticommunist, and they educated him at the école supérieure de guerre in Paris. He then became very much

the favorite of these hard line people who were in Laos, and through their support - with the support, to run a coup d'etat, that threw out the then Prime Minister, and eventually, of course, this resulted in Kong Le's coup, Souvanna's overthrow, Phoumi's come back, and so forth. I would say that this was less a deliberate policy of - considered policy of the Eisenhower Administration, and of the United States' government, and rather a failure of organization and exact execution. The group of people who were in Laos, which sort of broke down, and the control was not maintained at all. Now, once this happened, and now we began to take a look at the consequences, and particularly, when we looked at the picture becoming involved -

ZÖLLER: I apologize for interrupting you with "we" - do you mean the Eisenhower Administration, or the Kennedy Administration?

SULLIVAN: Well, by the time this really began to be looked at seriously, we were already in the Kennedy Administration. Now, of course, that was useful, because the Kennedy Administration brought in a new group of people, and so therefore you could have a new look at the full problem. But that developed, of course, was in the late part of 1960, as the Soviets were being pushed out of the Congo, with Patrice Lumumba's disappearance, when Mr. Khrushchev had a lot of spare aeroplanes, and a lot of Soviet flyers and Soviet military people, and he put them into Laos. So we found ourselves in the rather ridiculous position of American sponsored people, with American military advisers, and Soviet sponsored people with Soviet military advisers in confrontation with each other in Laos, a totally unsatisfactory place for either us or the Soviets to be engaged in a military confrontation. And so, I think, the same thought dawned both on the leaders in Washington and the leaders in Moscow at the same time. Moreover, with this new group in the Kennedy Administration looking at the circumstances, they began to realize that Phoumi wasn't that great, that the commitment to him, to try to build up something strong, would be a disaster, that Souvanna, Prince Souvanna Phouma, was not at all that perfidious, all that black, that he was a reasonable man, and that perhaps a compromise could be made, in which we and the Soviets could get out. Souvanna become Prime Minister, and everything fit in around that. So, I think, it was a combination of events; one - the fact, that we had a new administration, which enabled us to have a new look; two - that we and the Soviets both got overcommitted; and three - that, examining the personalities of Laos, it appeared that we didn't have the best men in our team, and that Souvanna was a better man.

ZÖLLER: How was it possible that the Kennedy people realized so quickly that, on one hand, Nosavan was not so glorious as he was thought to be, and that, on the other hand, Souvanna Phouma was not entirely a Communist?

SULLIVAN: Well, there had been a great many of people, particularly here in the Department of State, who had all along felt this same thing. They had felt that it was a mistake to support Phoumi, and many people felt that Souvanna was a fully acceptable person. One thing that happened with the advent of the Kennedy Administration was that the Department of State, and particularly someone like Averell Harriman had much more voice at the White House than it had been the case at the end of the Eisenhower Administration. You will recall that Mr. John Dulles was dead at that time, but his brother Allen was still running the CIA. Allen and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff had much more access to President Eisenhower, and to President Eisenhower's group at the White House, than Governor Herter, who was then Secretary of State. The thing was reversed when Kennedy came in. He had more interests in the State Department, and more access by people like Harriman. So I think, Harriman, when he first met Souvanna, was able to get his view across

to the President very quickly. You must also remember that by the time the President had faced the Lao problem directly, he already had the experience of having depended on CIA and the Joint Chiefs of Staff to give him advice about the Bay of Pigs in Cuba. And so I don't think he felt that their advice was all that sacrosanct that he couldn't take some other advice.

ZÖLLER: It is known that John Kennedy and Dwight Eisenhower spoke very intensively about Laos. So you could assume that Eisenhower gave Kennedy the picture of Laos that he, Eisenhower, saw. Do you think this impressed Kennedy so little that he nonetheless came to this - if you don't want the word reversal, let us say, crucial alternation of the policy?

SULLIVAN: I don't know what Eisenhower exactly said to Kennedy. I have read several versions of it. But my own guess would be, that Eisenhower, being quite a cautious man, was probably not a great hawk on Laos. He probably told Kennedy that this is a very difficult problem, and you are running a very great risk if getting into a military conflict with the Soviets, and it is not worth it. I don't think that there was all that difference between what Eisenhower personally may have said, and what his Administration may have been then carrying out in the last few months of his presidency.

ZÖLLER: So Kennedy faced two alternatives in Laos: One, trying to save it from Communism, with the risk of having a conflict with Russia, and the other alternative, trying to get it neutralized, and avoiding thus the conflict with the Soviet Union.

SULLIVAN: He faced three propositions. One would be, to abandon Laos altogether, to pull the United States' forces out, and just say, it is not worth it. The other two would be the two that you had suggested. That was part of the consideration. The other one consideration was that for military purposes, Laos is a very poor place for the United States to become involved in; very poor logistics to get to Laos, a terrible terrain, and no definable line that we could choose to defend, and rather inadequate local structure for defense, or to do the defending. So it was a messy problem when he faced it.

ZÖLLER: Played this argument a role, too, that the Laotians were too peaceloving to fight, and therefore not worth defending?

SULLIVAN: Not being not worth defending, but rather too peaceloving to become rather strong fighters themselves against the North Vietnamese. Moreover, there are only two and a half million Lao and 19 million North Vietnamese. So the odds were not very good for the Lao to resist the North Vietnamese.

ZÖLLER: Didn't the Kennedy Administration consider the danger that, if Laos was neutralized, and Communists would be in the government - despite the fact that a lot of people say, once Communists are in the government, they will take over in a short time - , but apart of this, didn't they consider the danger of Laos being used as a part of the Ho Chi Minh trail to South Vietnam?

SULLIVAN: Well, there were two or three elements of this. Of course, one is the question of the influence of the Communists in the government. First of all, the Communists were very definitely a minority, a very small minority. Secondly, the area which they controlled has very little population.

ZÖLLER: May I interrupt you? Didn't the Communists win a considerable amount of votes in the by-election of 1958?

SULLIVAN: Yes, the Pathet Lao Party did win quite a few votes.

ZÖLLER: Do you make a difference between Pathet Lao and Communists?

SULLIVAN: No, not particularly. The hard core, the organizing core of the Pathet Lao is an element of the North Vietnamese Communist party. But the Pathet Lao, when they ran in 1958, did not run on a Communist platform. They ran as a nationalist party. The thing to remember is that although they won seats, they still won then a very small minority of the votes, because the problem was that they were

organized, and had a small group that voted in the same direction. The opposition was splintered in very many ways, and it was by the default of the opposition that they won rather than because they had strength. So I would still say that they were a minority, and probably even smaller than their votes reflected. A great many of those votes were just cast in annoyance with the government in Vientiane, and the corruption there. But to go back to the problem, the country was divided geographically in such a way that the majority of the population, the overwhelming majority, was in parts of the country that were controlled by the anti Communists. The Communists controlled very little territory. The Communists were going to have a limited number of ministries, and they were not going to have the significant ministries.

The question of the Ho Chi Minh trail - first you must remember that in 1961, 1962, not very much use of this trail was being made. Secondly, we counted very much on the ICC, and on the Indians particularly, because there was majority vote in the ICC, so that they couldn't be frustrated by the Poles. We counted on the Indians, and the ICC, which had helicopters, and other equipment, to be able to police that area, and prevent any use of it, or prevent any massive use, for, of course, the North Vietnamese had agreed not to use it. Moreover, we depended on the Soviet Union. They had agreed to police the North Vietnamese, to keep them in control. Now, Several things happened after 1961, 1962. First, the North Vietnamese realized that they could not succeed in South Vietnam by pure political subversion, that they had to turn to using military methods, and this meant, that they had to increase the use of the Ho Chi Minh trail. Secondly, the Soviet attitude towards North Vietnam, in which they felt that they could control the North Vietnamese, and in which Khrushchev rather arrogantly forced this agreement in Hanoi, resulted in a very sharp reversal of attitudes in Hanoi; from about 1962 to 1965, the North Vietnamese turned away from the Soviets, and became close allies of the Chinese. So they did not remain within the framework that we had expected. And thirdly, the Indians turned out to be very poor pillars of strength, as far as they were being able to handle the ICC, and they did not perform in the way we had expected them to perform.

ZÖLLER: So it seems to be true that - this quotation of somebody whom I don't remember, seems to be true, that the ICC was, in fact, one Communist and two Neutralists.

SULLIVAN: No. I think the Canadians tried very hard. The Canadians, however, were unable to get the Indians to work on it. But the final thing you should remember is, that in 1961, '62, the primary concern about Laos was in connection with Thailand. The major effort was being made to talk in terms of providing a buffer, or cordon, against the Mekong River valley, and against any danger to Thailand. The second thing - and this touches upon your basic question why the appearance of two decisions - the second thing is that in 1961, when General Max Taylor and Walt Rostow went to Vietnam, they came back convinced that the South Vietnamese would be able militarily to defend themselves, and would be able to assure their own security.

ZÖLLER: Do you know how they came to that conviction?

SULLIVAN: Well, they came to that conviction, I think, for several reasons. One, this was the way in which General Harkins and his advisory group felt. They were convinced about the strength of the South Vietnamese armed forces. Secondly, they were told this by President Ngo Dinh Diem. He felt that very strongly - at least he said he did. But thirdly, they were talking in terms of - terms of the kind of assistance we could give South Vietnam. South Vietnam was a country on the coast, on the sea. We could provide logistics directly into South Vietnam. We could provide air cover by carriers stationed off the coast. We could give them sort of assistance that they thought - that they might need to block any North Vietnamese guerrilla-type infiltration coming down the Ho Chi Minh trail. They

felt that South Vietnam had a strong, centralized government, a capable administration, a competent armed force, and therefore it was a much better risk than Laos was. Laos had none of those things. Beyond that, Laos was almost inaccessible, because of its location. So I think that these qualitative judgements as between Laos and between Vietnam accounted for the different decisions that were made. We recognized that the central problem came from Hanoi, in both instances. We also recognized that South Vietnam was the first priority for Hanoi, that they wanted to take over South Vietnam. We therefore felt, if there was going to be a confrontation with Hanoi, it was one that could be better done, better managed, in South Vietnam, than one that was undertaken in Laos. Moreover, the other feature was that the Soviets had become involved in Laos, and one problem was to get them out of the scene, while they were not involved in Vietnam.

ZÖLLER: There is a basic question: Why did the United States feel it necessary to intervene in Vietnam?

SULLIVAN: This goes back to a long historical background.

ZÖLLER: Let me ask a question about more recent events. Arthur Schlesinger wrote that Kennedy might have doubted the truth of the domino theory, which seemed to be the backbone of the Eisenhower policy towards Indochina. But, he continues, if the domino theory was not true at the time it was invented, then it became true through the policy of the Eisenhower Administration. Therefore, he says, Kennedy was forced to continue this policy, this containment of Communism in Indochina, although, if you look at a map, the People's Republic of China is situated between the United States and Indochina.

SULLIVAN: That depends on what kind of map you look at. If you look at one from the other pole, it wouldn't be that way. I think, to examine your question, you have to go back to the whole history of our post war involvement in Asia. We assume certain responsibilities in Asia, because it was we basically who defeated the Japanese. At the time we defeated the Japanese, we gave - Mr. Roosevelt certainly gave the impression that we would arrange the European decolonization in Asia.

ZÖLLER: But, in fact, the Americans helped the French.

SULLIVAN: I am going to say that, if Mr. Roosevelt had lived, I think we would not have helped the French. Now, the history of the period will show that we attempted to dissuade the French from trying to re-establish their colonies. The history will also show, I think, that we were strong enough, relative to the French, in those days, that, if we had told them "no", they couldn't have done it. So it's a rather ambivalent, equivocal history. Again, I think, history will show that this was a great mistake for the French to go back, or for us to help them. And I think we as a nation have had a guilty conscience about that in Indochina. But one of the other features, I think, that form this whole period, was our experience in the Korean war.

ZÖLLER: You mean, the Eisenhower Administration thought the Indochina situation to be similar to the Korean one.

SULLIVAN: We had not taken the Chinese very seriously, when they said that all power grows out of a barrel of a gun, and that they were willing to challenge the existing order of things. We didn't think that they had the strength, we didn't think that they had the capability, or that they be willing to risk that many of people's lives. But in Korea we learned that they were willing to, they and the Soviets together, but basically the Chinese.

ZÖLLER: Well, there are a lot of theories in the meantime about Korea.

SULLIVAN: Such as?

ZÖLLER: For example, that it was Stalin who initiated the conflict, because he wanted to have Korea as another place for surrounding China. And China then intervened because she wanted to prevent that.

SULLIVAN: Well, I think those theories are rather difficult to bear out in terms of the actual circumstances. What I am going to say is,

the Chinese came in with 600 000 troops. They took 300 000 casualties. So we changed our view about China, and we began to take her seriously. When the Chinese talked strongly about Indochina, we began to take that seriously. Now, we have never felt that North Vietnam, even if North Vietnam consolidated its control on Indochina, was a serious menace in itself. But we have always felt that, if North Vietnam did achieve this consolidation, the Chinese would swallow them rather rapidly. We think basically that Hanoi is to Peking what Prague is to Moscow, not Belgrade. We have a lot of people like Toynbee, who tell us that we should think of the North Vietnamese as Yugoslavians. But Toynbee doesn't understand geography if he says that, because this was not the way it would work. So our intervention in Indochina is composed of many factors. One is the guilty conscious about not having assisted them in their own national liberation. -

ZÖLLER: Is this true for the Kennedy Administration as well as for the Eisenhower Administration?

SULLIVAN: Certainly more true for the Kennedy Administration. - Secondly, the strategic concern. If they take it over, the Chinese would take them over very rapidly.

ZÖLLER: Would it bring America into trouble, if Southeast Asia was in the hands of the Chinese?

SULLIVAN: I think you have to understand that at the time we are talking about, the Chinese were also very active in Indonesia, and that the Indonesian Communist party was a complete adjunct of the Chinese party. What we were looking to see was not just Indochina going, but also Indonesia. And that meant all Southeast Asia. It meant blocking the trade routes to the East, blocking, for example, the area where Japan gets all its oil. It meant blocking a great deal of economic potential for all South and Southeast Asia. But it also meant providing the Chinese with the control over a vast wealth of resources, not only petroleum, but also metals, and so on, and the consolidation of a great block of people, who would become controlled by the Chinese, and always be in a state of permanent resentment against the Chinese, and therefore always be in a state of having a potential war breaking out in the area.

ZÖLLER: A sort of civil war against the Chinese?

SULLIVAN: Not civil. A war of liberation, because they will be under Chinese colonial control, and it would be a war to break out from under that control.

ZÖLLER: And American politicians could not approve that - wars of liberation into the opposite direction?

SULLIVAN: Oh, yes. We have always approved liberation movements in the opposite direction, but I think, in terms of translating the liberation movement into a violent military action - Hungary - , that always inhibited American politicians. But our whole policy after the Korean war had been to establish a military shield around China. And behind that shield, to provide the assistance to the nationalist movements in those countries to become strong enough, so that they don't become a policy of containing China, of a policy of attempting to frighten China, but merely a policy that will require the Chinese to deal with them as national states that are serious neighbours, and not just potential areas for Chinese control and Chinese hegemony. And, of course, what you see in the Nixon Doctrine now, is a feeling that we reached the state in this, where we can start pulling back some of the shield, and these countries are now going to have to reach understandings, and a way of living out there, with the Chinese neighbour. We also think, their Chinese neighbour is so thoroughly preoccupied with their Soviet neighbour, that they may be willing to reach some understanding with these countries. So, our policy in Indochina was one of intervening for the purpose of preserving the national status of the Indochinese states, so that they

could become national entities, so that they wouldn't be swallowed by the Chinese. And in looking at them - and this is why we talk of the domino theory, I guess -, in looking at them we felt that, if they were swallowed by the Chinese, that the rest of Southeast Asia would go very rapidly to the Chinese.

Now there have been those who say, that our intervention in Indochina was the thing which permitted the Indonesians to turn around their potential control by the Chinese. I am not prepared to go that far, but I think, if we hadn't been in Indochina, they never would have dared to try to do this. So the Indonesian nationalism, and the Indonesian status of the state probably could not have come about, could not have been preserved, if we hadn't been willing to make some interventions north of them.

ZÖLLER: So the question to pose would not be, that you did not neutralize Vietnam, because the circumstances were against this, but the real policy was rather, you did not defend Laos, because the circumstances did not allow this. That is to say, you had preferred to have a prowestern government instead of a neutral one in Laos as well as in Vietnam.

SULLIVAN: No, I think we would have preferred having neutral governments in all three Indochinese states. And this is what we hoped coming out of the 1954 agreement. It became clear that neither the Chinese nor the North Vietnamese were going to permit genuine neutral governments existing there, that they were going to try to subvert them, and try to extend North Vietnamese control of them.

ZÖLLER: Is that the reason why the Eisenhower Administration approved Diem's decision not to take part in the general elections of 1956?

SULLIVAN: First, I think you have to understand what the position was in Geneva. It was not just a general election in South Vietnam, and in North Vietnam, which would be internationally supervised; we proposed, by the United Nations. The North Vietnamese refused to accept the supervision of the United Nations. The Geneva conference, which was hurrying to come to a conclusion, did not resolve this issue. They just talked in vague terms of elections. For that reason, neither we nor the South Vietnamese ever signed that declaration. And so, it should have been known from the start, that there would be no elections unless the North Vietnamese agreed to general elections throughout all Indochina, which would be supervised. When the discussions, which were supposed to take place about getting those elections started, began, the North Vietnamese insisted on the position that there would be no elections in North Vietnam. Or, if there were to be elections, they would not be supervised. So they would deliver a 99 percent vote, maybe a hundred percent vote, out of 18 million people who were living there. The 14 million people who were living in South Vietnam, they would insist on being supervised by a group that will have Communists as controlling members, and so forth. So this issue, in our judgement, was a false issue from the beginning. There was a great deal of misquotation. Eisenhower is quoted sometimes as saying that, if there had been elections held, that Ho Chi Minh would have won a great majority. What Eisenhower said was, if the elections were held between Ho Chi Minh and Bao Dai, who was the French puppet, that that is the way it would have come out. It was not ever the talking about elections on the question of reunification, or on the question of the method of reunification. So that issue was a failure from the very beginning, from 1954. And obviously, unless it had been posed in more honest terms, it wouldn't have been anything we would have supported. Now, the Communists once before had agreed to elections of that type, in Greece. And they saw what happened in Greece. They lost. So they never again agreed to that type of election.

ZÖLLER: As I have the impression, in Vietnam the Kennedy Administration did not do a lot of different things from the Eisenhower Administration before the Taylor-Rostow-mission. But afterwards, this

increasing of the U.S. advisers began. So you could assume that this mission of Taylor and Rostow was the initiation for the policy that followed.

SULLIVAN: Yes, to a very large extent. You have to go back a little and understand General Taylor. He was the Chief of Staff of the Army during the Eisenhower Administration. The strategic doctrine, which the Eisenhower Administration adopted, as you know, was the so-called massive retaliation, nuclear deterrent. Taylor quit, resigned as Chief of Staff of the Army, and wrote a book, called "The Uncertain Trumpet" - I don't know if you read it -, in which he pointed out that this massive retaliation was of no value against the type of guerrilla war, the type of insurgency, that could be directed from outside, as it was practised in Asia. Kennedy read this book, and was very much impressed with Taylor. When he became President, he asked Taylor to come to the White House, as an adviser. So Taylor took the job over in the White House, as adviser to the President. Taylor looked upon Vietnam as the test case of his theory, and he felt that the externally lead insurgency movement in Vietnam could be defeated by a limited warfare, if the armed forces in South Vietnam were better organized to do it. He felt that the forces had been organized incorrectly before, because they were forces that were being organized to meet a Korea-type invasion. He didn't think that there was going to be an invasion as there was in Korea, but that there was going to be a guerrilla war. So he proposed the counterinsurgency type thesis, and it was in the pursue of that, that Kennedy did increase the number of our advisers, and the military advisory effort in Vietnam.

ZÖLLER: But, in fact, the South Vietnamese Army was never - never before and never after the Taylor-Rostow mission - a real counter-insurgency army.

SULLIVAN: Yes. There was a great deal of inertia and resistance on the part of the professional Vietnamese military officers. They had been trained on the French system, and after the French system, they had been trained by American cavalry officers, and tank officers, and so forth. Their whole attitude was against Taylor's thesis, and Taylor was frustrated by this, because he felt very great difficulties in getting them organized, or getting them willing to organize themselves, to do this sort of thing that he felt was necessary. It has only been in subsequent years that they have organized a pacification effort, and that they have a local defense force, and regional forces, popular forces. So it's been a long time in the organizing.

ZÖLLER: So could it be that Kennedy did not throw his whole lot in for Taylor's suggestions?

SULLIVAN: Well, I think Kennedy was very reluctant to become heavily involved in Indochina. On the other hand, I think, he wanted to believe that Taylor's method would work, and he did give most of the things that Taylor wanted in his report, but some of them Taylor did not get. In Vietnam particularly, in Indochina as a whole, one of the problems was caused that, in providing the type of assistance that we were providing in a military sense, we had a major political problem. The Diem government was not a government that was actively supported by the population. So I think it is true, that in the period from 1961 to 1962, until the fall of '63, that there had been continuing improvement in the ability of the South Vietnamese to deal with the local Vietcong. After the coup, after the death - the assassination of Diem, then the North Vietnamese sent in regular forces. They sent in conventional regular divisions, so that the whole problem became very difficult to judge. The Taylor policy, and the insurgency-type movement against which it was directing, would never be permitted to be played out finally, because in between the North Vietnamese sent in regular divisions. Then you had to shift around the policy to the Westmoreland type of policy. So it's nothing you can ever judge.

ZÖLLER: Now we talked about what Taylor had to say after he returned

from the Taylor-Rostow mission. Do you know what Rostow said?

SULLIVAN: Yes. Rostow wrote part of the report, of course, but most particularly, Rostow wrote a little paper which was an annex to the report, which said that we may have to face the problem that, if the North Vietnamese see, that they are being frustrated in a subversive-type operation, that they will attempt to go to conventional military operations. He said, if they do that, if they attempt to go to conventional operations, that we might have to think in terms of bombing the north, that means in air action back at their home. So that's the principle statement that he made in the report.

ZÖLLER: Didn't the Kennedy Administration, at least sometimes, have in mind, how it would be if they would bomb the North Vietnamese industrial centers, Hanoi and Haiphong? The industry in North Vietnam was, as I learned, much more developed than the one in South Vietnam, and it was centralized in the cities of Hanoi and Haiphong. So didn't they sometimes think of bombing these industries?

SULLIVAN: Yes. As I say, Rostow already advocated that we had to think about it in 1961. But I also think that our general feeling was, that there was not much in the way of significant industry in North Vietnam, and, in fact, I remember, I was placed in charge of a group that had to examine, if we bombed in North Vietnam, what targets were there. And our conclusion was that there weren't very many significant targets. We could do some bombing, but it would not destroy the capability for the North Vietnamese to carry on their military operations. So we looked at this, yes, but we were not convinced that this was a very great success.

ZÖLLER: This leads me to a question which does not quite belong to the theme: Why then did Johnson allow the bombing of North Vietnam?

SULLIVAN: Well, I think he exhausted every other possibility of getting the North Vietnamese to take their forces home, and by the time he did begin the bombing, of course, we had a great many American forces there. The North Vietnamese did not seem to be hesitating, they seemed to be deciding each time we sent in more forces, that they would send more down. It became a decision on his part to do this, mainly to see if he could force the North Vietnamese to go to negotiations.

ZÖLLER: In the first half of 1962, Kennedy was asked in a press conference, whether there were combat troops, U.S. combat troops, in South Vietnam, and Kennedy said: "No." - one of the shortest statements he ever made in a press conference. At the same time the Defense Department said that the line between training and operation was sometimes hard to draw. So I ask you, did Kennedy really believe that there were no combat troops in South Vietnam, or was this only a sort of camouflage?

SULLIVAN: In the first half of 1962?

ZÖLLER: Yes.

SULLIVAN: We did not have combat troops there. We had advisers. I suppose, if the statement you are quoting from the Defense Department - I don't know what that was. Sometimes an adviser would be with a unit, when this unit would fall into an ambush, or something of that sort, then he obviously found himself in combat. But we didn't have troops - we did not have units there to conducting military operations as Americans, if that is what you mean.

ZÖLLER: Another example: It was, I think, in January of 1963, third of January, when the South Vietnamese Army suffered this spectacular defeat at Ap Bac. Then it was said that some 60 troops of American soldiers went out to look for a missed Major. But this Major came back on his own, without having met this group. And they were said to be very successful against the Vietcong, and some people said that now the Americans had shown the South Vietnamese how to fight the Vietcong. Do you think that this was not the attitude of combat troops?

SULLIVAN: I don't know what this particular story was. I imagine

that what you had was an advisory group.

ZÖLLER: Yes, it was the advisory team for several South Vietnamese units.

SULLIVAN: Yes, and they probably independently got fed up with the way in which the Vietnamese had operated. They were on a legitimate search mission, as far as what they said is concerned, looking for the Major. That was alright. But I suppose, if they got into a fight with the Vietcong, that they did that pretty much on their own authority. They always had the authority, our advisers, if they were attacked, that they could defend themselves. They may have gone out, and put themselves in a position where they inevitably got attacked. I don't know the story about this one at all. But what I am saying, and what I am sure President Kennedy was saying, that no American troops had been sent to South Vietnam for the purpose of fighting in South Vietnam. There were no American military units which were organized as combat type units for the purpose of conducting combat. The people we had there were there as trainers, and as advisers.

ZÖLLER: And as pilots.

SULLIVAN: Again, they were co-pilots, training pilots in these A-6. They developed a system, and I don't think the President was even aware of this. They had four planes in a flight - one Vietnamese pilot, one American pilot, one Vietnamese pilot, one American pilot. Or, sometimes, one and three, and the flight leader would be the American. This was a training function. He was showing how to fly. In other words, they were very elastic in the way they were handling the definitions of their orders. I don't think the President was even aware of that. I know General Taylor was not aware of this flying mission business until he arrived in Vietnam, and he found out about.

ZÖLLER: But the helicopter raids of South Vietnamese troops against the Vietcong were mostly flown by American pilots. And Americans, too, stood at the doors of the helicopters, and fired on the Vietcong to prevent him from firing back. You would say, too, that this was not a combat situation?

SULLIVAN: Well, I guess this is what the Defense Department meant, when you say, it is hard to draw the line. This is engaging in combat, yes. But they were not there as units for the purpose of conducting combat operations, and I assume that this is what the President meant.

ZÖLLER: Let us say, they were not deliberately sent as combat troops.

SULLIVAN: Yes. They were sent as training, as logistics, and as advisory people, in a combat situation. And if you put people of that type in that situation, it is very difficult for them to avoid becoming engaged in fire fights occasionally.

ZÖLLER: Was Kennedy aware of the unpopularity of Diem?

SULLIVAN: Oh yes, yes, Kennedy was very much aware of that.

ZÖLLER: When Kennedy was aware of the unpopularity of Diem, and he decided nonetheless to support him, did he think there was no substitute for Diem, no man acceptable as an alternative, who could be set in the place of Diem?

SULLIVAN: I don't know entirely what Kennedy thought personally on this. I think the situation in South Vietnam at that time was such that it was very difficult to think of an alternative man. Diem controlled the entire apparatus of the state. Diem was an institution. There was no democratic process for opposition. You could not vote Diem out and vote somebody else in. The great danger, of course, was exactly what happened. His fellows threw the coup d'état, Diem was assassinated, and the whole apparatus collapsed. What Kennedy wanted, and what most of his advisers, myself included, wanted, was to get brother Nhu, Ngo Dinh Nhu, out of the country, to get him and Mme Nhu away from Diem, and have Diem open to a little more sensible and a little more popular advice. Because Diem was an intelligent man, and he was basically a man of good will. He was not a crook. He was a

patriot -

ZÖLLER: And he was a moralist.

SULLIVAN: He was a moralist. But this brother of his was crazy. He was on drugs and dopes all the time. He and his wife had split off Diem from all other advisers. And Kennedy's concern was to try to open Diem's mind up, and open his eyes up to other people. So his desire, when he talked about - you remember the famous interview he gave to Walter Cronkite, when he said that we may have to have changes, including personal changes, changes of personalities. He was talking about getting Nhu out of the country, or getting him somewhere. This was taken by the coup leaders as a feeling that they could get rid of Diem as well.

ZÖLLER: Do you allow a last question?

SULLIVAN: One last question.

ZÖLLER: Schlesinger wrote, that in Laos there was with Winterop G. Brown a very good Ambassador, who was very well aware of the situation of the country, and who had a good way of analyzing things. On the other hand, in Vietnam there was with Nolting an Ambassador who was very close to Diem and his family. I have heard him having a speech in 1968, where he still called Diem one of the closest friends he ever had, and so on. Schlesinger thought that this closed the eyes of Nolting in front of the real situation. Do you think these different factors were crucial for the different decisions?

SULLIVAN: No, I don't think they are crucial. Brown, I think, was much more objective, and a much more dispassionate observer, and, as you say, his analysis was much more -

ZÖLLER: correct?

SULLIVAN: It's hard to use the word 'correct', when you talk about diplomatic analyses. But anyway, it was much -

ZÖLLER: Would you accept this: From the retrospective, it proved to be true.

SULLIVAN: From the retrospective, it looks historically more balanced, yes, than Fritz Nolting's. But I don't think that President Kennedy made his decisions on that basis. Now, I think you have to look at the difference in the decisions more to what the Russians would call the "objective circumstances", that Laos was a very poor risk. It was not a country that looked in anybody's eyes as though capable of defending, or taking a strong stand, and it was logistically bad, and, besides, it had the Russians in there. Vietnam logistically was better. It was a more organized country, and looked a better risk. Now, if we had had a close analysis, perhaps this better organization in Vietnam would have looked more hallow than it appeared. This might have caused Kennedy to have some second thoughts, but it did look better to a number of observers, not just to Fritz Nolting. He was not the only one who thought it looked good.

INTERVIEW MIT MAXWELL D. TAYLOR

Washington, den 10. August 1970

ZÖLLER: General Taylor, President Kennedy and you came together the first time because of your book "The Uncertain Trumpet".

TAYLOR: No. The first time I met President Kennedy he was a Congressman. He had just been elected for Massachusetts, and at his invitation I went to Boston to make a speech at a meeting of the Veterans of Foreign Wars in honor of his brother. But that was almost the only contact I had with him, until after he became President. He wrote me during the campaign, I was living in Mexico at that time, about "The Uncertain Trumpet". He said that he had read it, and he enjoyed it - that kind of thing.

ZÖLLER: A lot of people say that his attitude towards the military aid for South Vietnam and Laos was partly taken from this book.

TAYLOR: No, I wouldn't say that, because the book has nothing in it that deals directly with the Southeast Asian policy. Since "flexible response" was the key note, it did indeed advocate a national defense policy which would include that capacity of carrying out campaigns such as we have had in South Vietnam.

ZÖLLER: Didn't you have the opinion, that it should be necessary to help - that it was not enough to fight - for American soldiers, to fight a guerrilla-type war in a foreign country? It would be necessary to help the people there to fight the guerrillas in their country, and to give them economic, social aid, and so on, which would be at least as important as military efforts.

TAYLOR: I did not discuss that particularly in my book. I discussed those questions many times in a different context. I don't think that Vietnam appears in the book - now, it might be, I have forgotten whether that is the case. I was thinking entirely in terms of principles involved, the need for readiness for all types of confrontation, and not strictly the "massive retaliation", which had been almost the sole objective of the Eisenhower Administration.

ZÖLLER: Did Kennedy appoint you as his military adviser because of your special views?

TAYLOR: I don't really know. I am sure that he recognized that my strategic views were sensitive to him, and also to Secretary McNamara. But actually, it was my work in reviewing and criticizing the Bay of Pigs, which really brought me to his direct attention, and also brought me in touch with his brother Robert, with whom I - I became a very close friend of Bobby.

ZÖLLER: What did you have to do as a military adviser to the President? Were you, let's say, a Vice Secretary of Defense?

TAYLOR: No, nothing like that. I was very careful not to set up an office which would compete with the Joint Chiefs of Staff, or the Secretary of Defense. I worked very closely with Mr. McNamara, and also General Lemnitzer, and the other Chiefs. It was so that I was in a position more of interpreting their problems, and interpreting to them what was on the President's mind in the field of - in military matters, and also in intelligence matters. Those were my two main fields of activity.

ZÖLLER: It is said that the Kennedy Administration didn't do anything decisive in Vietnam, before you and Walt Rostow were there for inspection, and before you reported to the President. Could you say anything about this report?

TAYLOR: Yes, I can. First, let me remind you that President Kennedy became President in January of 1961, and he immediately had the Bay of Pigs problem confronting him.

ZÖLLER: And Laos.

TAYLOR: And Laos. It was more prominent in that period than was Vietnam. In the summer after I had become Military Representative -

that was my actual title -, he gave me a letter which he had just received from President Diem from Vietnam, asking him for an increase of Diem's army by a hundred thousand men. And he asked me to give him my opinion. I declined to do so, saying that this was really - he was asking my opinion on a future policy in Vietnam, because one cannot decide whether to raise an army by a hundred thousand men unless one is sure of the policy which the government is to follow, and the objectives, which would be a follow question of policy. So I persuaded him not to take any action on the request until our government had really decided the course they wanted to follow; and that debate within the government went on during the summer, and pretty well into the fall. So it was not until October of 1961 that I felt I was ready to go to Vietnam, with the understanding of what the policy back here was going to be. So I would say, work was going on all the time. It is preparatory to sending this mission, which did come back, and made recommendations at the end of '61.

ZÖLLER: So when you and Walt Rostow went to Vietnam, it was already decided to support Diem massively?

TAYLOR: I would say that the decision was that we would continue to support the objective of a free Vietnam, independent, able to choose its own destiny. That has always been the overall objective. The question of the strategy, how to implement that policy, was really the thing I was faced with. The situation in Vietnam had deteriorated since '59, when Ho Chi Minh declared the so-called War of Liberation, and initiated the full-scale guerrilla warfare in Vietnam. So Rostow and I and our group were sent over there, not to see if the policy should be changed, but how best to implement the policy.

ZÖLLER: As I understand you, the Kennedy Administration never considered the neutralization of Vietnam.

TAYLOR: Never. They never did.

ZÖLLER: Could you explain then, why they came to the decision to neutralize Laos?

TAYLOR: Because Laos was a much more difficult problem. Almost inaccessible to American aid, and the weakness of the government, the division of the people, everything indicated the impossibility to be effective in assisting Laos.

ZÖLLER: Was the neutralization of Laos the result of mere military and logistical considerations?

TAYLOR: No, no. It was also - well, you cannot separate - everything military is political. Everything military is political. It has no justification. Clausewitz - he said it well, and it is still true today, so that I can't distinguish between what is political, what is logistical, and what is military. The whole questions was how best to stabilize that very unstable part of Southeast Asia, represented by Laos. Nobody had a good solution. Very few of us thought the so-called neutralization would ever last, and then it has done amazingly well, largely because Souvanna Phouma realized the impossibility of working with the Communists, and really excluded them. So it has not been neutralisation, but it started off under that aegis.

ZÖLLER: If it would have been possible - would the Kennedy Administration have preferred Laos to be in the Western camp of the world?

TAYLOR: I would suppose so, except, no one would attach any great importance to Laos, except for the fact that it is an entering way into Southeast Asia, which, if it would have become actively Communist, would have certainly created problems of security for Vietnam, Cambodia, and Thailand.

ZÖLLER: When Kennedy became President, did he then have already the conviction that South Vietnam was crucial for American security?

TAYLOR: Well, 'crucial' is a hard word. I don't know whether he thought it was crucial or not. He thought the situation there was important, and he got that impression incidentally visiting Vietnam, when the French were having so much trouble.

ZÖLLER: In 1951.

TAYLOR: Was it that year? I would have said a little later. If you looked it up, I'm sure you're right. But he was very much impressed by the problem of guerrilla warfare. He put in charge a senior committee, the so-called Counterinsurgency Committee. And he, the President, was the driving force behind it. He was convinced that the guerrilla war as he had seen it in Southeast Asia was of great importance not only in Southeast Asia, but possibly in any other area.

ZÖLLER: Do you think that Indochina was thought to be an important strategic and logistical area for the United States?

TAYLOR: You cannot say it in that way. It is of tremendous political importance, because it represents an area which contains 300 million people, and the loss of that area to the Communists would have been a great encouragement to the expansive forces elsewhere in the world.

ZÖLLER: I could imagine that Kennedy worried that, if China had swallowed all Southeast Asia, all these people would have the same hostile attitude towards the United States as the Chinese.

TAYLOR: Well, except those who were killed off. You'd better remind what had happened in North Vietnam in '54, '56.

ZÖLLER: Let us once come back to your first inspection in Vietnam with Walt Rostow. What impressions did you bring back from Vietnam?

TAYLOR: Well, a lot of things that we should do in order to improve the situation which had become unfavorable in the course of the previous year. Largely in the form of heavily increased advisory support, particularly in the form of helicopters, light aircraft. A great effort in the intelligence field, because the fact was that I discovered that most of the information about what was going on inside of Vietnam, and certainly what was going on inside of North Vietnam, was very, very unreliable. A great effort had to be made just to get the basic facts - not the kind of secrets spies accumulate, but the kind of information that scholars accumulate.

ZÖLLER: As you certainly know, there were significant differences between newspaper reports and official reports from Vietnam -

TAYLOR: - and still are.

ZÖLLER: And still are, yes. Some people consider the newspaper reports being more accurate than the others. Do you think so, too?

TAYLOR: No, of course not.

ZÖLLER: The official reports were more accurate?

TAYLOR: Of course. They were better. What do you think?

ZÖLLER: I can't definitely make my mind up.

TAYLOR: Would you - do you think of any country whose officials don't know more about what's going on than newspapermen who can't move around the country?

ZÖLLER: I'm of course not experienced in this. But usually officials tend to get their news from official sources, and -

TAYLOR: - they do. Of course, this gives them great advantage over the newspaper people. In Vietnam you don't go anywhere, unless you are given a ride by an official. When I was there, before our troops went in, I would say, most dispatches were written from the Caravelle Bar, which is not a very good place to get facts.

ZÖLLER: But, for example, Arthur Schlesinger writes in his book 'A Thousand Days' -

TAYLOR: - I suppose he has never been in Vietnam.

ZÖLLER: Yes, that's true, but does this automatically -
TAYLOR: There are many experts on Vietnam, and almost all have
been there. I'm not going to argue with you. Let's go back
to your basic subject, to the Kennedy Administration.

ZÖLLER: So, briefly, the official reports were right.

TAYLOR: No, I beg your pardon.

ZÖLLER: More accurate.

TAYLOR: They necessarily were, because they had more access to
the facts.

ZÖLLER: Seen in this light, the Kennedy Administration acted
logically and with much prospect to success.

TAYLOR: Well, I told President Kennedy, when I brought back my
recommendations, I couldn't tell him how much money it represented,
how many men it represented. All I could say is, what we are pro-
posing here is all necessary. We are moving in the right direction,
if we intended to adhere to the policy which our government had
adopted. We don't have the information, I know at least the fact
we didn't know things, an enormous number of things, basic facts,
the condition in the provinces, the attitudes of the people -
things like that we didn't know. In fact, the press didn't know
either. So we had just the feeling of going in the right direction,
not knowing how far we would have to go along the particular course
of action that I was recommending. So it is in no sense of the
word that I presented a paquet in saying, you do this, Mr. Presi-
dent, and we are going to attain our objectives. All I could say
was, do this, Mr. President, if you intend to attain our objectives.
ZÖLLER: When Vice President Johnson was in Vietnam, he, too, sug-
gested to support the Diem regime more than before. It was said
that you suggested to train the South Vietnamese army more for an
antiguerrilla war. But, in fact, it seems to me that the South
Vietnamese army neither was trained adequately, nor was lead tacti-
cally like it should have been in an antiguerrilla war. How can
you explain this?

TAYLOR: By the first time, I would not accept what you are saying
as being correct. I would say that up till about 1961, it is true
that the threat anticipated was from North Vietnam the divisions
coming down in a conventional war. And, rightly or wrongly, the
training that the Americans sponsored was focused on the divisions
and the regiments. In 1961, the effort was to make the divisions
really an administrative, a territorial unit, and emphasized small
unit training. That was certainly done; however, that doesn't
mean that you can change the habit of an army in a short period of
time. I would say that we had the same experience in Korea. We had
to put together an army really on the battlefield. And it took
about three years to get performance. It has certainly taken longer
than that in Vietnam, largely because of the fact that there has
been no safe area to train your troops. You are constantly in
action, even when you train. So I would say that the concept of
reorientating the training towards small units was based upon the
requirements for guerrilla warfare. It started in 1961, and con-
tinues today, although I would then add that the introduction of
the large units from North Vietnam to some extent brought the war
back into conventional patterns just because of the action of the
enemy. And that represented the less difficult tactical problem,
strangely enough, than would the guerrilla war. The elusive guer-
rilla is the hell of a fellow to deal with. And their great mistake,
on the other side, was to come out and to semi-conventionalize the
warfare, so that we could use our heavy weapons.

ZÖLLER: You didn't recommend to send combat troops to South Vietnam?

TAYLOR: In 1961?

ZÖLLER: In 1961, yes.

TAYLOR: I recommended that we sent a logistic force, something like the Koreans were sending. My mental picture was something like a regiment or two of engineers with enough infantry just to protect the units. And they go in there on a temporary basis. In connection with that is the terrible flood which took place in 1961; it just really flattened the whole delta. There was great desaster. It seemed to me at first, there has been great encouragement for the Vietnamese who have done that. It allowed us to get the feel of the situation, and whether or not we should withdraw the forces or leave them there as a logistic base to assist in maintaining the logistic forces, the helicopters, and the various things which I was recommending to send over. But this was not the concept of taking combat troops for action in combat.

ZÖLLER: You recommended something like self-defense troops for the American non-combat units.

TAYLOR: Yes, that's how it is. That's right. I would say basically an engineer force with self protecting units.

ZÖLLER: In January 1962, President Kennedy was asked in a press conference, whether there were U.S. combat troops in Vietnam or not. He said no. On the other hand, the Defense Department admitted at the same time, that it was not easy to draw the line between training and action in South Vietnam. American pilots flew attacks against the Vietcong, flew the helicopters in which South Vietnamese soldiers were brought to their battlefield, and when debarking, the Vietnamese got a fire shelter from the U.S. crew.

TAYLOR: Well, as I said before, there were no safe areas to train the South Vietnamese, and so you could always become involved in the fighting.

ZÖLLER: Did President Kennedy know of this?

TAYLOR: Of course he did. And he approved it. He approved it because it was in the interest of our troops.

ZÖLLER: How often were you in Vietnam during the Kennedy Administration?

TAYLOR: I am not sure, because I became Chairman of the Joint Chiefs of Staff, and went there about half dozen times.

ZÖLLER: To me those missions with Walt Rostow and with McNamara seem to be the most significant ones.

TAYLOR: I'm not sure which one with McNamara, because I went a number of times with him there.

ZÖLLER: During the Kennedy Administration?

TAYLOR: Yes. I think there were several travels, as Chairman of the Joint Chiefs.

ZÖLLER: Well, I remember only one mission. In your later ones, did the situation change in a way that you had to recommend other things than your proposals of the mission with Rostow?

TAYLOR: Well, there is a constantly new recommendation, or sometimes recommendations which simply grew out of previous proposals, which had been quite broad. Yes, we were constantly going to adjust our program - year after year, or I'd better say, month after month.

ZÖLLER: But could I conclude that Kennedy's decision to send over some 15 000 men was based on your first proposals?

TAYLOR: Something like that, yes.

ZÖLLER: Let us shift away from Vietnam to Laos. The Kennedy Administration, unlike in Vietnam, changed the policy of the Eisenhower Administration on Laos considerably.

TAYLOR: In the sense they accepted the 1962 accords? That substitutes it.

ZÖLLER: And before that. Didn't the Eisenhower Administration at its very end support Phoumi Nosavan, and didn't they reject Sou-

vanna Phouma, because -

TAYLOR: Well, he was suspect for a long while, because it was not clear whether he was indeed in the middle of the road or not. So I think that this is correct. Souvanna really wasn't accepted until he came in as a member of the triumvirate, in 1962.

ZÖLLER: But do you know how Kennedy came to the decision that he should risk the conference for neutralizing Laos?

TAYLOR: Oh, simply because Laos was in such a terrible situation. No one had the best solution. It was our place. Some of our military people wanted to go in militarily. I didn't. I recommended against it. The President certainly was not strong to that. I remember, he looked back at the Bay of Pigs and said, my Goodness, I couldn't conduct a good operation right down here in the Caribbean, how could I conduct it given in Laos? So it was really felt that some political formula, even though it looked unattractive, would have to be tried. And it was really on that basis that they had the formula of 1962, that was accepted.

ZÖLLER: So you think the Bay of Pigs could have shaped some of the attitudes of Kennedy towards military advice?

TAYLOR: Very much so. It shook his self-confidence, and he never got it back until the missile crisis of 1962.

ZÖLLER: I have heard that since 1949, when Chiang Kai-shek in China was overthrown by Mao, the Democratic party was blamed to be soft on Communism, and I have heard that Kennedy therefore worried not to be called a Communist appeaser.

TAYLOR: From whom did you hear this?

ZÖLLER: Well, they just seem to have this image.

TAYLOR: That's quite a different thing. I don't know - was it Truman who had the image of a Communist appeaser?

ZÖLLER: I have no authentic source about Truman. But many newspapers had the tendency to -

TAYLOR: Never read newspapers. Newspapers are bad for you.

ZÖLLER: I have heard this from politically well-educated people.

TAYLOR: That Truman was an appeaser?

ZÖLLER: I didn't intend to refer to Truman. But they say he, too, was told to be a Communist appeaser.

TAYLOR: Told to be an appeaser? By whom? Are you aware of the Truman Doctrine? Are you aware what he did in Korea? This is amazing, that an intelligent German like you would ever have such an idea try to go ahead. Are you no sceptical? Where is your scepticism?

ZÖLLER: When I say this, I need not necessarily be convinced that, for example, Truman was a Communist appeaser. I just wanted to cite what other people thought about that, without any own judgement.

TAYLOR: I never heard any American ever making any such suggestion.

ZÖLLER: Kenneth O'Donnell wrote an article in Life, I think one or two weeks ago, and there he said that President Kennedy made the strong decisions in Vietnam partly because he wanted to get rid of the image of the Democrats of being a party of Communist appeasers.

TAYLOR: He may well have said that. I didn't read it that way. As I recall what Kennedy said to that, that no President, neither Kennedy nor anybody else, nor Nixon, can dare to take the political risk of having withdrawn from Vietnam, and not being successful. There is no question about that. And if he did, he then would be charged with being an appeaser, I suppose.

ZÖLLER: This is what Kenneth O'Donnell said. He said that this is why Kennedy didn't withdraw from Vietnam. This is not the only reason, of course, but according to him, this played a role in Kennedy's considerations.

TAYLOR: This could have been applied to a Republican as well as to a Democrat. He never said that our Presidents have been charged with being appeasers of Communism. He said they wouldn't want to be charged with that. And I know of no President having ever been suggested with appeaser of Communism. It's really not true what the guys say. The old man is going to have a fit-out in Missouri, when he ever hears that.

ZÖLLER: Now it took us a long time to settle this question. No, to make a long story short: You don't think that this image played a bigger role in Kennedy's decisions than it would have in any other's?

TAYLOR: Yes.

ZÖLLER: Let me go back to the report you gave President Kennedy after your first mission in Vietnam. Can you tell me more detailed what you recommended?

TAYLOR: I proposed to send over military advisers, civilian advisers in the government, in intelligence, agriculture, economics, logistical assistance, largely in the form of aircraft and helicopters. Economic aid, which was badly needed in some regions, aid for the flood control in the form of the engineer group, which was the only part of the report which was never approved. President Kennedy approved all my recommendations except the question of the logistic task force. In fact, it was never rejected. They just debated it so long, that by the time the debate was over, the flood was going down. And that's about it. The total number, you said, added up, once they filled all the positions, to around 16 000 or 17 000 advisers. There were no units of the sort that could be involved in the war, nor had they the equipments.

ZÖLLER: In 1963, President Kennedy announced that up to the end of 1963 he would be able to withdraw 1 000 U.S. troops.

TAYLOR: This was the result of the recommendations McNamara and I made to him after a visit in 1963. It was really a withdrawal, but not necessarily a final reduction. It was taking out people who had done their task. They have taught the Vietnamese to do what they were doing, and they were taken out, and, if necessary, just put in for other purposes.

ZÖLLER: Kennedy said, too, that approximately at the end of 1965 nearly all American advisers could be withdrawn.

TAYLOR: McNamara and I said this. This is something O'Donnell is not aware of. This was a recommendation from McNamara and from me. It was based on the following situation, that the war, the military aspects of the operation from 1961 to 1963 had gone quite well. Meanwhile, Diem was getting more and more in difficulty at home, in his own political situation. And this worried us very much indeed. He was not doing those things to liberalize the country, to broaden his base, as we used to say, and we were putting all the pressure we could on him to improve that side of the thing. So McNamara and I concluded after a very extensive visit to the country, that what we had to do was to go to the President, say, look, the war is going on alright, but we are going to loose the war, we will loose our objectives, if we don't bolster up the political situation. On that basis we put great pressure on him privately, and then came back to use the public pressure, too. I told that the President, and he accepted the fact that we could withdraw within two years, if the political situation stabilized - which it didn't. As a matter of fact, Diem was assassinated by about a month later.

ZÖLLER: Yes, I know. There is much speculation about the role of America in Diem's assassination. Can you say anything about that?

TAYLOR: I would say that we have a great responsibility for it, because we were showing overtly that we were disenchained with Diem, that we were highly disapproving some of the things he was

doing on the political front. And we undoubtedly encouraged the conspirators who were some of the senior generals, that the Americans wouldn't be unhappy if something happened to Diem. I am equally sure that we certainly didn't go out and tell everybody, we shoot Diem. But in the sense of showing our disapproval, that certainly was an encouraging factor to the conspirators.

ZOLLER: Do you remember the Honolulu Conference with McNamara -

TAYLOR: I did attend four of them. Which one.

ZOLLER: It was shortly before Kennedy was assassinated, with Rusk, McNamara, Lodge, Barkins, and yourself. These were probably the most important people. Do you remember what happened there?

TAYLOR: Yes, but I would have to get my notes out, I don't remember exactly. It was the type of typical conference. We brushed the whole front of military, political and economic activities, and decided what to do in the future.

ZOLLER: This was probably the conference which dealt with the new situation in Vietnam after Diem's assassination. I suppose that -

TAYLOR: What was the date of the conference? I have forgotten.

ZOLLER: It was between the assassinations of Diem and Kennedy. I don't remember the exact date. It was only a few days before the assassination of President Kennedy.

TAYLOR: Yes. Our task there was to find out the evaluation of the situation after the death of Diem.

ZOLLER: Yes. Is it possible for you to tell me to which conclusions you came?

TAYLOR: Yes. The conclusions were that we would go ahead and cooperate with the new junta. We had a fait accompli in front of us, which we had to accept, or find a better alternative. And we didn't have a better alternative.

INTERVIEW MIT LEE C. WHITE

Washington, 10.8.1970

WHITE: I have to say at the outset that foreign policy is simply not my assignment, not an area in which I am very comfortable. So I don't think that I can be very helpful in terms of the Kennedy foreign policy. Domestic policy - there are some fields where I was closely associated with the President, and I might be able to be of some help for you, if you have a specific question.

ZÖLLER: What kind of relations did you have with President Kennedy - strictly official connections, or personal ones as well?

WHITE: I knew him personally, because I was in his Senate office. That was, of course, a very small office. The Senator worked very closely with the very few members that were his personal staff. There were three men and about a dozen women, most of them either secretarial, or people who handled the individual areas of responsibilities. So, at least, it is fair to say that I did know the Senator during the period of time when he was developing, but I left his office and was gone from him for a four-year-period. I returned to him when he was then the President, and even though I had easy access to him - I could see him just about whenever my problems warranted his attention - I can't say that there was a close personal relationship, simply because at that time - too many responsibilities, too much to do. The opportunity for observation was pretty good, but it would not be the truth that it was on a close personal basis.

ZÖLLER: A good opportunity to see him develop: Do you think he changed very much in his attitudes, in his personality, his viewpoints during the time you knew him, that means, since 1953?

WHITE: Well, the question is difficult to answer. I had left his office. I'd adopted in the city of Washington, and I had some continuing contact with him. I worked for another Senator who was very close to him personally, although he was a Republican - Senator John Sherman Cooper of Kentucky. So it wasn't that I had gone to another world, and then returned. The second factor that makes it difficult to answer is that by the time I rejoined his staff, he was already President of the United States, and there is quite a difference between being junior Senator from Massachusetts, a young, ambitious, active, glamorous man, moving upward and striving for greater responsibility on the one hand, and on the other hand a man who wakes up and finds that he is the man who had won the election, and that he is the President of the United States, with all of the enormous burdens and powers and obligations which that entails. I always found him to me perfectly gracious, a very delightful human being to be around. I've seen him, when he was angry, but that's rare. Most of the time his humor and his attitude was a positive one, a pleasant one. He had a sense of humor that was my taste - both before, in earlier days, and during his Presidency. I don't think I have much more to add at that point.

ZÖLLER: Did you have the opportunity to attend discussions on the development of the American Indochina policy at that time?

WHITE: No. There has been no reason for me to participate in that. I would've been just an extra person who'd contributed practically nothing. I had no experience, no knowledge, no reason to believe that I could make a contribution. But the important thing is: whether I could or not - I didn't. So I couldn't give you any insight into that.

ZÖLLER: It is probably true that, if a new administration is taking office in Washington, there are a lot of new people coming in having a new look, a new way of looking at the problems they have to deal with than the old ones; even if it would be simply because of the reason that they don't know so much about the preliminary story.

... I think that's a fair observation. There's been an increasing tendency, and President Eisenhower gets the credit of having started it, of having a better transition, having new people have a chance to meet with the old people and to go over in some detail the questions, the problems, and all the various facets of those problems that have been inherited by the new administration. I know that it was a different matter, the switch from President Kennedy to President Johnson, because of the assassination. But when President Johnson left office, everybody was satisfied with the strict instructions to cooperate completely and fully with the incoming group. Yet - your point is a valid one. Even if there is this cooperation, particularly when there is a change of political parties, there is a great tendency to start from the beginning, and for each President and his cabinet, the important, responsible people, his staff, to not take anything for granted, and to start as far back as they can to understand the problems basically. This is certainly true, I'm sure, in the foreign policy field, but as I have already indicated: This is not my personal field.

ZÖLLER: Could you describe a decision making process in the White House generally - how President Kennedy, for example, got the facts; how he took them, how he received them, and how he worked with them - how he put them into the building of all his thoughts, of his strategy?

... I understand your point. Let me make sure that there is an important consideration: You can talk to 20 different people, all of them had had something to do with the way in which President Kennedy operated, how he gathered information, how he assimilated it, how he undertook to develop from the data the ultimate decisions or policies that would be his. Each one of them can tell you exactly what they saw and they could be exactly correct in their recollection. But they may all be different, because the President will act differently on any particular subject matter or any particular point of time on the same subject matter. And there has been rather a surprising number of books written, for example, on President Johnson, and a number of articles how he reached one decision - to stop the bombing in North Vietnam. And it has been pointed out by the President or people who were close to him that each fellow who writes about what happened is telling the story only as he saw it through his eyes. His eyes may be seen accurately, but they didn't see completely, totally.

... I'm saying just made a general observation about the difficulty, and you will give you some sort of a response. I just wanted you to be sure that it is not given more weight than it is entitled to. President Kennedy was, first of all, a very rapid reader. A great deal of his information, I know, came through printed work, memoranda, and that were interesting him, articles, the newspapers. He was not and he listened rather well. In some of my fields in which I am engaged - for example, what was a very important one, the civil rights - he got his information through talking with the people. Ultimately, when he began to move, I think it's fair to say that he did not solely because of his own religion, but because of the movements of the events that perhaps speeded up his own personal time table if he had had an absolutely free choice; although I can't be certain of that. There is no way to know it for certain. But when circumstance developed, and there were incidents that occurred in this country, he learned about it. He learned about it first-hand from his brother, who was Attorney General, sometimes from the Director of the Federal Bureau of Investigation, or his associates, or from the staff, or many other sources. How he put that into his mental apparatus and held them and grew them out into a policy - I think - I just don't know. But he was extremely quick-minded and had a voracious appetite for information. ZÖLLER: So he didn't make his decisions so much on the basis of having several proposals, and disapproving one, and approving another? Is it true to say that he wanted to read - to have the ingredients of the

decisions he had to make - no, for example, statements from lower levels, basic documents, and so on?

WHITE: Well, that's where I hesitate to answer, because I think I would probably - it would probably be misleading. I occupied in the White House staff not that very close intimate relationship with the President that, for example, Mr. Bundy, or Mr. Sorensen had, or Mr. O'Donnell. I was in another ring, and many of the problems that were - I worked on were not the problems that were the top of the priority list. These were not the Cuban missile crisis, for example, or some of the problems associated with Khrushchev in Vienna. These were important problems that I assume he operated on a different basis. There were formal documents with the listing of all the alternatives that were thought of by the staff, and then, I'm sure, there were in terms of discussions of each of those alternatives, as he understood to arrive at a policy decision there. Some of the areas which I worked were of lesser importance in terms of the President's personal time and attention, but there, I think, he tended to rely not only on the staff, the White House staff, but on his contacts with the people in the Congress, on reading of the newspapers. He had some feel for many of the domestic issues, that stem from his background in the legislative branch. If there was, for example, a position to take, in the executive branch, on a matter involving Civil Rights, I would be able to provide him with a spectrum of choices. He would discuss them, and he select those that he wanted. On some very narrow issues, issues that were fairly important, he would gather to him people who had different views. And he asked them to debate these views in front of him. And in one case he would make a decision right here, after having listened for perhaps an hour and a half to different viewpoints, the arguments of going one way, and the arguments of going a different way. He decided which way we were going, and that was where we went.

ZÖLLER: So he had two ways of deciding -

WHITE: I wouldn't say two. He may have had variations.

ZÖLLER: - two major ways of deciding: One way with the major problems, when he read all the basic material himself, and thus nearly made the staff work himself, and the other way with the less important decisions, where he had a choice between several proposals, without having the basic knowledge.

WHITE: Well, you'll run a great risk when you try to generalize or over-simplify. It just doesn't work that way very often. There's the temptation to say "yes", but then I have to go on and qualify it, because to take the illustration of his selecting from a list of items that might comprise a Civil Rights' program - if he picks from among that list, it may well be, in fact, was the case, that he was so familiar with those items from earlier exposure, that he knew exactly what was involved, or if he didn't, he would ask, or would have read something, or would have talked to somebody besides oneself, or besides Ted Sorensen. I can appreciate your effort to undertake to find out how one man exercised his decision making responsibility, but once again: I warn you that it is extraordinarily difficult to do it. It's almost an impossible undertaking, but you are going to do it anyhow.

ZÖLLER: But the decision making process of an American President is probably easier to follow than the one of any other head of a government in a relatively transparent system of a western-type democracy.

WHITE: I think that is correct. The dangers inherent of that kind of a system are obvious. It does focus so much decision making on a single individual. In a large measure, that individual can't really exercise anywhere near all of the authority that is his by nature of the system. So it falls on the shoulders of others to assist. Sometimes they are not properly accountable. The system is not without its

inherent weaknesses. But you're right, I guess, that it would be an attractive process to study, because the personality, the focus of the individual, is an even larger element in that kind of a system than it's true in a parliamentary system.

ZÖLLER: To come back once more to the way President Kennedy operated: Didn't he develop a certain routine in getting his informations and converting them into policy decisions? I have learned that his decisions were often the consequence of staff meetings in the White House. How did these meetings go on?

WHITE: Well, President Kennedy would get an information paper. He would read that probably ten minutes before the meeting. That was his preparation. Take the Civil Rights: Obviously, because this was a matter that was very much in his mind at that time, it was one on which he knew as much, or more, than myself, or any other member of his staff. These were only guides to him, and a listing of seven or eight points would permit him to speak powerful, persuasively, effectively, elusively, eloquently, for 20 minutes to a half-hour. He didn't stick to all these points. He would leave some out, would add some. This is one illustration of the way the President did operate in a problem area that certainly was of great national importance - as far as I am concerned at least one of the good examples of presidential leadership. He was using his office to arouse support for a legislative approach, but, perhaps even more important, to make the effort to induce in these people who were important, and their individual capacities, and he did influence the attitudes of hundreds thousands or perhaps millions of Americans. This is just an excellent illustration of the use of Presidential prestige, influence, power, and position, to accomplish a national goal.

ZÖLLER: As I recall, President Kennedy never hesitated to appoint non-members of the governmental apparatus as advisers, or to call them to the White House to hear what they had to say. I recall that he even called General Maxwell Taylor, who already had retired from the Army, to come to the White House. Did such things happen often in the Kennedy-Administration, or was this an exception?

WHITE: Yes, it was rather a customary practice on the part of the President to seek outside comments, views, attitudes, recommendation, information. I don't think there was any sense that he had that the information, or the views, or the recommendations he received from the outside, were somehow impure or poisoned. I don't mean to suggest that other Presidents don't have the same attitude. I think all of them do. One of the more practical difficulties is simply not having the time to do as much of that as the Presidents like. But as far as President Kennedy is concerned in the narrow contacts in which I viewed him, he was looking outside official governmental pools to secure his information.

ZÖLLER: But this information from the outside did not have necessarily more influence than other information he got from inside the government.

WHITE: Ah, well, I presume in some very - let me find some illustration where outside information wore more heavily on the President than inside information, but I don't just know how to demonstrate it properly. I would guess that it did not have an inordinate influence on the President.

ZÖLLER: General Taylor is said to have influenced Kennedy's Vietnam policy basically.

WHITE: Well, there may have been some situations, for example, you may know, the President and his entire family has been deeply interested in the problem of mental retardation, because the President had a sister who was mentally retarded. Another of his sisters has adopted that as a personal pursuit on her part, and I am positive, there were times when Mrs. Shriver, who was not a member of the government, would bring information and data to her brother. That in-

fluenced him quite a bit. That's a highly specialized and unusual situation.

ZÖLLER: Have you experienced during your time in the White House a certain - well, an inertia of the government apparatus, of the officials, who are much longer in office than a President and his administration?

WHITE: I know what you are talking about. There is a - I'm not sure whether "inertia" is the right word. I'm not criticizing your choice of it. I'm questioning whether or not my observations would have me select the word "inertia". "Inertia" suggests nothing going on - distinguished from the more technical sense of "inertia", which means that something is in a path and does not change from that path. Sometimes I felt that the heads of agencies had instructions from the President, and they had a pretty good way of pushing it down into the organisation. It wasn't instantaneous, and it wasn't always effective, but I never woke up at night cursing the civil servants, because they went their own stupid way, and didn't realize who'd won the election. There is something to qualify it the extraordinary difficult partnership - which elements of the government you had to deal with, if he were the member of the White House staff, or, indeed, if he were the President, or the head of a Department or agency. In some way there is something to it, but I view it somehow overstated.

ZÖLLER: It is sometimes said that there was some rivalry between the Departments and the White House staff, and that the White House staff was sometimes looked at as the - let's say, as the auxiliary Departments, you know, a substitute for the Departments.

WHITE: The answer is yes. It's almost inevitable that there are friction, and tension, and rivalry, and jealousy between the man who is the head of a Department or agency, and members of the White House staff. Particularly is that true in those areas in which the President in the nature of things was - simply gave less of his own personal attention to. Yes, I think it is true. A number of agency heads were unhappy with the fact that they had to deal frequently with the White House staff. That's a problem that certainly exists today, existed under President Johnson, and I guess that it will continue to exist as long as our government remains large and complex, and I see no reason to turn the other way.

ZÖLLER: Did it happen that the White House staff overruled the Departments?

WHITE: Overruling is not very likely. The issues for the most part don't present themselves in that fashion, or it involves reversing or overruling an agency or Department. That normally would be sufficiently important to warn the President's personal attention. I think, very rarely would any staff member presume that he was given the authority to reverse a Cabinet officer. One thing about the two Presidents for whom I worked, President Kennedy and President Johnson, was the fact that they were accessible. You got to them. If somebody has got a problem, and they will propose going this way, and you don't think it ought to be, and you're in the staff, presuming it's something of some importance, you go down to see the President, or talk to him on the telephone, and tell him what the problem is, and suggest that in your view we shouldn't go the other way. Let him decide. He'll do. He says, do it your way, then you do it your way. Or, if he says, do it the secretary's way, you do it the secretary's way. Or he says, well, I just listened to you, now I'd better hear it from him. Or he would ask, what does somebody else think about it. - Once again I go back to how difficult it is to develop these patterns, so that they are meaningful, because so much of it depends on what is going on at that time. I remember walking down to Kenny O'Donnell's office saying, I guess, when it

was your President, he says, I don't know what you got. Whatever it is, just take it back upstairs and wait. You may wait for a long, long time. I didn't know what was going on was, that the Cuban missile crisis was in its full sway. O'Donnell knew that whatever I had, I was just going to have to wait. I found out what was going on. It wasn't very difficult to appreciate that type of a decision. There is the element of relativity indicating its weight, and how the President operates, how decisions are reached. If the President truly worries that the nation is at the brink of disaster, he is not about to be interested in how contracts are awarded to build public buildings.

ZOLLER: You said you didn't know about the processes in Washington at the time of the Cuban missile crises to manage it. Is it then right to say that in the White House staff there were significant lines drawn between the particular groups working for different fields?

WHITE: Well, not really quite that sharp. The Kennedy staff had the advantage of being relatively small. It also had the advantage of just about everybody knowing everybody else before.

ZOLLER: How many members did the staff have - approximately?

WHITE: I don't know. But, you see, the photograph there (zeigt auf ein Erinnerungsbild an der Wand mit einem Teil des Stabes und Präsident Kennedy) has what might be called many of the key staff members.

ZOLLER: The inner circle, so to speak?

WHITE: Well, there are a few in there who shouldn't be, and there aren't some who should. There are about 20 people up there, and I'd say that during the Kennedy White House stay there were some 25 staff people, with whom the President worked with varying degrees of closeness, and who were the principal staff. Well, that's a small number of people, who know each other. They have easy communication, easy relationships, and there was an extremely small amount of jealousy and any rivalry among the individuals, since most of them had direct relationship with the President - unlike the current White House staff, as I read about it in newspapers, and talked with my friends about it. There are not quite the same tendencies for jealousies to develop.

ZOLLER: As I recall, the Kennedy staff didn't have an institutionalized hierarchy, no single chief of staff, didn't it?

WHITE: There was no single chief. Mr. O'Donnell, Kenny O'Donnell, was a sort of an administrative head in the sense that he was in charge of many of the mechanical problems, and, certainly, he was the one who watched the traffic in and out the President's office. Bundy was nearly the dominant figure in the foreign policy field - McGeorge Bundy. William Bundy played quite an important role, but in the Defense Department and in the State Department. Ted Sorensen was nearly the dominant figure in terms of the domestic policy. Larry O'Brien had a fairly well-definitive responsibility. He was the President's contact man in liaison with the Congress. He is the Chairman of the Democratic National Committee now, in Washington.

ZOLLER: So the dominant figures in the White House staff of President Kennedy were outstanding because of their function and ability, and not because of their rank in any hierarchy?

WHITE: Well - no, no. You have left out one of the most important ingredients, and that was the President's confidence in them. I assume that all the people were able, but some were more able. And among the ablest men who ever worked for with the President were McGeorge Bundy and Ted Sorensen. There were other people who were - on the picture you will see Walter Heller, who was the Chairman of the Council of Economic Advisers. Very important. When the Kennedy Administration came into office, the unemployment was at an enormous

high rate in this country, around six and a half to seven per cent, if I recall correctly, and many, many economic issues. Mr. Heller played a very important role. The Budget Director worked very closely with the President.

ZÖLLER: That was David Bell.

WHITE: It was David Bell during the first part, and then he was replaced. Jerome Wiesner, the President's science adviser, played a very important role. He came from the Massachusetts Institute of Technology, and I think he was a very important and influential counsellor to the President on scientific matters, nuclear matters, and played quite a role in helping shape the nuclear non-proliferation treaty. So you see the whole spectrum of roles that were played by different people, and each of them had the necessary ingredients, namely, personal access and relationship to the President in varying degrees. - Things always look better in the past, for memory and time take out the harshness. Looking back, for me, to assess this, it was quite a competent group, and quite a harmonious group, and one that I believe served the President quite well.

ZÖLLER: Do you remember whether President Kennedy had, for example, in your field, far-reaching plans, which were dominant in shaping his policy? A sort of strategy, you know?

WHITE: The answer is yes, and then you probably ask me what. Well, there had to be some general purpose and focus of the Presidency. I think one of the dominant themes was to restore American prestige around the world. There had been a decline - at least I believe so -, and that was one thing the President wanted to change. He was concerned that the economy was in a very bad shape during the campaign in 1960. President Nixon has frequently indicated that this was one of the important reasons that he lost to Kennedy. President Kennedy was quite concerned about the social ills in our nation that needed repair, and certainly about the discrimination of our black citizens. The problems of the aged weighed on him.

ZÖLLER: - medicare, and so on.

WHITE: Medicare was not enacted during his Administration, but it was prepared. The work was done, I think that these were the dominant themes that guided his Administration, and each of the individual programs, decisions, and legislative proposals tended to fit in that broad and general framework.

ZÖLLER: Kenneth O'Donnell wrote recently that Kennedy made some of his decisions in foreign policy, especially in Vietnam, because the Democratic party leaders, the Democratic liberal politicians - says O'Donnell - had the image of being Communist appeasers or soft on Communism. Therefore, O'Donnell writes, Kennedy had this firm attitude towards Vietnam, because he didn't want to look like a Communist appeaser.

WHITE: I read that article. This goes back to what I indicated earlier that what Mr. O'Donnell reported me, had been exactly accurate. The President did tell on that. There was the only piece of it that Mr. O'Donnell reported, and I don't know what else he said to Mr. O'Donnell, or to anybody else, and you can't take that narrow slice of a man's whole existence, say, aha, that is it. You know, at that particular point of time that might have been a thing that popped into his mind, and - it just goes to illustrate the point that I tried to make earlier about the danger to take any one's individual views, and giving it inordinate weight, because it can be fairly misleading and deceptive. I don't know whether this is the case. I think Kenny O'Donnell reported it accurately, but I don't think it means a whole lot.

INTERVIEW MIT WINTHROP G. BROWN

Washington, 11. August 1970

ZÖLLER: Mr. Brown, you had been Ambassador to Laos in the first time of the Kennedy Administration.

BROWN: I was Ambassador there from July 1960 to July 1962. So the first months were under the Eisenhower Administration.

ZÖLLER: After you quit in Vientiane, you went to the State Department, didn't you?

BROWN: No. I came down as the Deputy Commandant of the National War College.

ZÖLLER: As you were Ambassador to Laos under the Eisenhower Administration as well as under the Kennedy Administration, you were certainly aware of the process which led to the reversal of the American attitude towards Laos. As I recall, the Eisenhower Administration wanted Laos to have a pro-western government, and they didn't think that Souvanna Phouma was a real neutralist, and therefore supported Phoumi Nosavan. This changed after Kennedy became President. Do you remember how this came, and what the reasons were for the new Administration to do that?

BROWN: Well, I only know what happened in Vientiane. I'm not particular familiar with the exact way in which policy decisions were made in Washington, who persuaded whom of what. Obviously the policy did change in the early months of the Kennedy Administration, and in my opinion it changed in the right direction. You see, I had from the beginning of my stay in Laos felt that our policy was a mistaken one.

ZÖLLER: To what extent was the change of the policy due to you?

BROWN: It was due to me not as a person, but as an Ambassador. I have always believed that, despite the greater ease of communication and the apparently closer control Washington has over the field, the Ambassador still has now the capacity of very great influence on the formation of policy, if he puts forward sound ideas, and expresses them in the right way. Certainly in my experience throughout the last 10 or 15 years Washington paid a great deal of attention to what they hear from the Ambassadors. I think this is right on the long run.

ZÖLLER: Yes. Ambassadors are nearer to the grassrootes.

BROWN: Yes, and particularly in a case like Laos, where it seemed to me that really the whole of our policy was based upon the judgement with respect of two or three people. And I, for example, had quite a different view of Souvanna Phouma from that which was held by my superiors in Washington. If Washington had a different judgement about Prince Souvanna Phouma, about General Phoumi and about Captain Kong Le than they in fact did, then we would have had a different policy. I think we underestimated Souvanna and overestimated Phoumi, and totally misjudged Kong Le - a minor thing compared to the other two, but at the time of his first appearance on the scene in August 1960 he was quite an important character. Many people in Washington seemed to think that he was a Communist agent. I don't think so. He was just a good bataillon commander, who got fed up with the kind of war he was instructed to fight, and with the way his troops were treated by his government - his own government -, and that he was interested in seeing peace coming to this country. And he shared the belief, the mistaken belief, that, if Laos in some way should be neutral, all the trouble would go away. He said once something to this effect: "I have fought for many years, and I have killed many men, but I have never seen a foreigner die." He was talking with bitterness about what he conceived as a real internal struggle in his own country. But Kong Le actually was never very important.

ZÖLLER: You said before that an Ambassador can influence the shape of his government's policy towards the country he is accredited to quite significantly. Does this depend on the Ambassador's personality?

BROWN: Yes.

ZÖLLER: How much does this depend on the personality of a President or the Secretary of State, to what extent the Ambassador can influence his government's policy?

BROWN: Of course an Ambassador can't be influential unless his boss, which is the President and the Secretary of State, and the Under Secretary of his region, trust him and believe him. You have to have that. After all, that's why your appointment as Ambassador in the first place is a matter of confidence.

ZÖLLER: In the Eisenhower Administration you didn't have that influence on the American policy towards Laos. Is this due to the Administration?

BROWN: It is hard to change a long-established policy in six months. However, if you don't succeed in changing it, you can effect the way it is carried out. You can make people think in Washington about things that they may have taken for granted. As I remember, there was quite a bit of difference of opinion in Washington in the late 1960 as to what we should do. People were beginning to wonder whether the Dulles Doctrine was the right one. There was a good deal of divided council on many issues. A number of instructions we got reflected that division of opinions. So we could in our messages tell them sometimes that the instructions were not wholly consistent with each other, and ask clarifying questions which made them rethink what they were asking us to do, and so on. But we do - and I use it in the sense of "we advisedly", because my colleagues and the military and the CIA in Vientiane at that time agreed with me - we didn't, and we couldn't, really bring about an immediate change in policy. But I think that we helped to lay the groundwork for the different line of thinking which went on in the Kennedy Administration, and then developed into changing the policy.

ZÖLLER: Kennedy was sometimes said to be very much interested in foreign policy. Some people go even so far that he often was his own Secretary of State. Even if this is exaggerated: Do you think that such an attitude of a President towards the importance of his foreign policy increases or decreases the influence of foreign policy advisers, as you were as an Ambassador?

BROWN: There is no question that Kennedy took a very deep interest in foreign affairs. There is no question that he was especially concerned about the problem of Laos. I remember reading in one of the many books about the subject that Eisenhower said to him: "This is one of the two biggest problems I am leaving you". And Kennedy certainly got right into it. The only time I really talked to him was when I was called back in February 1961. I was quite clear from the conversation that the President was completely informed in detail about everything that was going on in Laos, and that he knew all my telegrams. This, of course, was a very encouraging thing for us out there, to know that all we were recommending was indeed being considered at the top level. President Kennedy wasn't basing his decisions only upon reading. President Kennedy was very much more apt to take a personal leadership than President Eisenhower did, who was brought up in the military staff, but Kennedy was very interested in people. He wanted to know what kind of fellow Souvanna was. Also he wanted to know what his Ambassadors thought, and what the person he was talking to thought. He didn't want to know what the party line was. He wanted to know the judgement of the men he was dealing with, and then he either accepted or rejected it, or modified it, but anyhow - he put that in his intellectual computer, and, depending

on what he thought of the man's opinions and recommendations, he decided.

ZÖLLER: You said it was quite difficult to change a policy completely within six months. In fact, it has changed nearly immediately after Kennedy had become President. But if Kennedy was able to change the policy on Laos, why didn't he do the same in Vietnam?

BROWN: I don't know anything about that.

ZÖLLER: Were these countries considered completely separate?

BROWN: Probably. I have never been asked to deal with Vietnam.

ZÖLLER: When President Kennedy changed his policy on Laos, he was, of course, in another position than Eisenhower, because he brought new people into the government with a new look on the problem, which was different from most of the men who served under the Eisenhower Administration. Can you explain more detailed how this process of change looked like from Vientiane? Or, let me first ask this: Who was Kennedy's top expert in Laos? Who influenced him most?

BROWN: Governor Harriman, I think. I have forgotten when he exactly came in, but I think that he influenced the policy more than anybody else. Governor Harriman spent an enormous amount of his own time and effort on the problem of Laos. I had the privilege of working with him in London during the war, and I have a great admiration and affection for him. He was very congenial to work with.

ZÖLLER: Do you know how Governor Harriman came to his views on Laos?

BROWN: Again, I think - I wasn't there and I don't see - but I think Presidents Kennedy and Eisenhower were two different kinds of man, and they were different types of Presidents. President Kennedy was far more ready to make a decision between two conflicting lines of advice, and say, o.k., this is the way it's going to be. President Eisenhower was much more apt to say, well, can't we find a common ground? One of the great aptitudes President Eisenhower had when he was Commander in Chief in SHAPE, during the war, he had the gift of making people from different countries work effectively together. I think that this sort of consensus was just a different technique from Kennedy's. Now, one of the problems as we saw it from the field, one of the problems in Washington was that we couldn't get a clear-cut decision, and we got instructions that were tempered. But within a reasonably brief period after the Kennedy Administration came in we got word from him, and we knew exactly what they were.

ZÖLLER: This Kennedy circular, just after the beginning of his Administration, which, as I recall, dealt with the relations of the Ambassadors to the other U.S. agencies which worked from the Embassies: Do you know exactly what Kennedy wanted with this circular?

BROWN: I know nothing about this circular, except that he restated the responsibility of the Ambassador that he always had, provided that he was ready to take it, and provided that the President would back him up. Now, the Ambassador from time immemorial has been the boss in his Embassy. I'm absolutely convinced that the extent to which an Ambassador controls his Embassy, and brings harmony among the different agencies which are involved, and is aware of everything that is going on, the control is entirely depending on the Ambassador. What Kennedy did was to reaffirm this age-old principle, say, "I am going to support my Ambassadors." This was important in a period when we still had a good deal of competing propositions between agencies of the government, but not nearly as much as there was under Mr. Roosevelt. But still, to some extent, there was interdepartmental difference of opinion and frictions.

ZÖLLER: There are people who say that, for example, the CIA, which was in the Embassy, did things which the Ambassador didn't know, and that President Kennedy wanted to change mainly this with his circular. Is that true - is both true?

BROWN: I know that it was common belief in Vientiane that the CIA

was operating independently from the Embassy. General Phoumi - I am sure he believed that he would be supported by the Defense Department and the CIA, whatever happened, whatever the State Department and the Ambassador thought. In point of fact, I never had any troubles at all with my CIA people. I never had had in India, where I was Deputy, or in Laos, or in Korea. Actually, my station chief in Laos was a most valuable political advisor, and we agreed completely. The only reason that the CIA does things anywhere that the Ambassador doesn't know about is that he doesn't take the trouble to find out. When I went to Laos, I had assurances from Mr. Dulles - CIA-Dulles -, and all his top staff. I had complete support that the station chief should keep me completely informed to any degree that I wanted to, of what they were doing, and that if I didn't like it, I could throw him out, send him home. So that was no problem. But sometimes an Ambassador doesn't interest himself in that.

ZÖLLER: So it is obviously not true that the CIA worked in Laos with nobody in the State Department knowing exactly what was going on.

BROWN: No, it isn't generally. There were some occasions when my recommendations as to what to be done either by CIA or by Defense Department were not followed. But it wasn't because I didn't know about it. It wasn't because my views weren't carried out. It just happened that they disagreed with me. That's alright. You can't quarrel about that. But the thing that would be unfortunate, and which I am quite persuaded did not happen in Vientiane, would be if they carried something out which the Ambassador was not knowing. My way of operating in Laos was to ensure that my senior colleagues in other agencies that were represented in the Embassy knew everything that was going on. They had an opportunity to express their views. If I said that that were the recommendations of the Ambassador, it was quite clear to all of them that that was my opinion. But they would say that they didn't agree with me in the same message, or in a separate message.

ZÖLLER: You are described by quite a few people as a man whose analysis of the situation in Laos had - at least in the retrospective - proved to be very accurate. There are other examples, for example from Vietnam, where the analysis of the Ambassador didn't prove to be accurate. How did you get the facts?

BROWN: The most important facts I got were the combination of intuition and common sense. I hadn't been in the place for more than a couple of weeks before it seemed to me totally obvious that, number one, the only course of action which was open to success in Laos was to help Laos to be a neutral country. The idea of making Laos a Western bastion right under the Chinese Communists' nose was stupid. And secondly, by forming a judgement about Prince Souvanna - he genuinely wanted neutrality for his country. He wasn't a pro Communist sympathizer.

ZÖLLER: Souvanna always demanded "neutralism in neutrality", or something like that. He always refused to explain what he meant with that. And so a lot of people concluded that this made him a little bit doubtful.

BROWN: Well, I said earlier that our policy on Laos was really determined by judgements about people. Now, I formed a judgement that Prince Souvanna was a genuine patriot, and I formed the opinion that he really desired neutrality for his country. It seemed to me that that was the only sensible course of action for anybody to follow, if there should be any chance of success. I formed the impression that Souvanna was the only guy who had the stature and position, the popular appeal to have any chance of being a national figure. And it seemed to me that the thing we ought to do was to trust him and support him. Now, this was a very difficult problem, because I'd never been in Asia before, and I'd never had a meeting before with

Prince Bouvanna, or with Laos. I knew that there were people in Washington who had seen more than myself and were more experienced than myself, who had a different view about the case. So it was a little bit difficult for me to start right in saying that I lost they were nuts. Many people said at that time that the Prince was quite sort of a Communist, and quoted what he couldn't control the neutralist forces, that he couldn't stand up to the Communists, that he overestimated his own ability to control the developments in Laos. But in my mind, at least one of the important reasons why he was not able to exert more control and to be tougher with the Communists is probably because we withdrew our support from him. And the more we withdrew our support, the less control he had, and the more people said, look at this guy, he even can't control his own forces. It seemed to me that this was a very unfair and unfortunate approach. Now, this is quite true that ... (nicht mitbestimmbarer Teil). He also had the tendency to overestimate what could be done by one person in a very difficult situation.

ZÖLLER: It is my impression that military considerations played a big role in the decision for neutralizing Laos. They said that there was no access from the sea, that there were nearly no roads, nearly no air fields, and such things. The terrain was difficult. I have heard these arguments so often that I have an impression of their major role in the decision to neutralize Laos.

BROWN: It seemed to me that it was wrong to expect to have a militantly prowestern government in Laos. It was precisely the fact that the place is so far from anywhere. The people are gentle, a charming and enchanting people. All they want is to be left alone. It's just the physical difficulty of making it a garrison outpost or such thing. Nobody wanted to do it. So I don't think anybody ever really wanted to have to fight in Laos.

ZÖLLER: Would you then accept the conclusion that military considerations played a bigger role than political ones?

BROWN: I don't know to answer the question, but I wonder whether the answer is of any significance, because what could be a more political element than the fact that you can't defend it?

ZÖLLER: That you militarily can't defend it.

BROWN: This is a major political factor.

ZÖLLER: In this case I can't agree with you, because - the country was very inappropriate for American military. You couldn't use your cars and your heavy weapons, and most of your planes couldn't land there. If the decision to neutralize Laos was based on these views, I would call it a military decision. A political decision would be based on views like, a neutral Laos would be a sort of a buffer between Vietnam, China, and Thailand, or, it could be a tranquilizer for the whole area, it could be the part of a "cordon sanitaire" around China, which would consist of neutral countries, it could be an example for other countries to be neutralized. These are political arguments. This is how I would distinguish between military and political decisions. As my thesis, as you know, deals with the decision making process rather than with mere history, it is quite important to make the distinction, and to know which views were decisive.

BROWN: Well, all I can say is that if you sit in your office as Ambassador, and make recommendations home, you don't pay much attention to whether it's a political or a military factor. They're just mixed together.

ZÖLLER: What political reasons did you have to recommend the neutralization of Laos - what political reasons?

BROWN: My judgement was just common sense, just simple common sense. Here you are in the wilderness, right under the nose of Communist China and North Vietnam, with these sweet, gentle, nice people who

are not belligerent and who don't want to fight? We got a situation where, if you beat this place up and make it bristling with arms pointed northward, it became a provocative and dangerous situation where you have got an enemy whose lines of communications are comparatively short available. You have got the other leader in the country who is conceivable of being a national figure. He is a man who is a neutralist, and it just seemed to me that it was just plain common sense that you should support that guy.

ZÖLLER: Yes. But on the other hand, I could imagine that an Ambassador should be obliged to follow the great strategic lines of his government. Therefore, as the Dulles policy was to surround China with "bulwarks against Communism", and Laos was supposed to be one, shouldn't your recommendations stay in that line?

BROWN: That's exactly what previous Ambassadors did. That's exactly what I did because I was so instructed. But that doesn't mean that, if you think the policy is wrong, you don't tell your superior, and give your reasons for it.

ZÖLLER: Although it is against the strategy?

BROWN: Well, the responsibility of an Ambassador anywhere is to present - among other things - to Washington what he thinks is the best thing for dealing with the American interests in that particular country. Now, the State Department and the Secretary of State and the President, they get these views from all over the world. And they have to decide whether the emphasis in point A is more important than the emphasis in point B. It doesn't mean that you sit in your office and send in recommendations which have no relations with what is going on outside. You get a pretty good idea usually as to the main things that are going on in the other parts of the world, or other parts of the region where the individual country is got to fit. But the fundamental analysis you make is what is best for this particular country and the United States' interests in that particular country. What's the best thing to do? And then you think about how does this fit in with other things that you know about, which are part of the world strategy of your government. But the exact weight that's given to the broader considerations is something which is finally done in Washington. The books tell us that Kennedy used to be very much annoyed when he talked to the American Ambassador in Indonesia and got one view, and when he talked to the American Ambassador in The Hague, he got a different view. Well, the Secretary of State's job is to say, here is this, and here is that, and this is what I recommend you to do, Mr. President. Maybe the President calls up the Secretary of State instead of the Ambassador to Indonesia, and is getting a different view. But you are quite right: any Ambassador's got to recognize that his recommendations may not be considered, particularly if you are asking for some form of resources and say that this is good for your country and important for the United States' interests, but other things outside - this is not the Ambassador's primary responsibility. If the Ambassador can suggest the way in which what he wants to do can be fitted into what he knows about the strategy in a way it's easier to do it, he does it.

ZÖLLER: Did you meet Souvanna often as Ambassador to Laos?

BROWN: Often every day. Sometimes more than once in a day. Sometimes once in a week.

ZÖLLER: Is the frequency of your meetings normal for an Ambassador, or is this very often? Is it normal for an Ambassador to meet the leader of the country he is accredited to every day?

BROWN: No. But the situation in Vientiane was not normal.

ZÖLLER: That's true.

BROWN: In Korea I used to meet President Park quite often - that was about once a month.

ZÖLLER: Did you have close connections to Prince Souvanna?

BROWN: Well, I didn't play bridge, so I didn't see as much of him as many people who did. He was a very cultivated, delightful companion, a very remarkable guy. I have great respect for him. After all, he is in his late sixties now. He is a wealthy man and could easily go back to Paris, and could do so in good conscious, because he has done a tremendous lot for his country. But he doesn't. He stays there and fights it out. - He used to come to dinner on occasion, very informal, and I used to see him at formal receptions, and I used to see him a great deal in his office. But I didn't have an awful lot of contacts outside the official level really.

ZÖLLER: You wouldn't say that your relations with Souvanna were similar to those between Ambassador Nolting and Diem?

BROWN: Well, I don't know how he feels, but - I enjoyed being with him.

ZÖLLER: How did you estimate his political views?

BROWN: I thought a lot of his views were right. I think his basic approach to the problems of his country were absolutely sound, that we should have started supporting him earlier. And I think, if - for example, what I think that we would have given to help only this government a year later - I think the fact that we didn't provide rice and oil, when he asked for it in late November and December of 1960, so he turned to the Russians, and they started shipping in, and then changed to arms within a week.

ZÖLLER: And then, of course, the State Department said: "Now you see that we are right. He is indeed a Communist."

BROWN: Although I was thinking, why shouldn't he have diplomatic relations to the Soviet Union? He really said to me, look, what I want to do is this: to have diplomatic relations with all countries who are members of the United Nations. This kept China out of the picture.

ZÖLLER: How were your relations to the government of Boun Oum and Phoumi Nosavan?

BROWN: I used to see a great deal of Phoumi, too. I have felt that we greatly overrated Phoumi. He wasn't a very good general. He never got closer to a battle than a bataillon's headquarter in his whole life. I think we gave too much credit for his capability, but he talked the language of Anticommunism, and he believed it, I think. But the great trouble was, of course, that he became convinced that in the end we would support him whatever he did. It took a long time persuading him that this was not so. He was an engaging person, too; not the same quality as Souvanna. Souvanna is a man of much richer personality, but Phoumi was a very interesting guy, and I think - my relations with him were correct. He didn't like me. He knew that I didn't agree with him, and he didn't like the policy I advocated. We had really no contact except professionally. But that was quite frequent. And Boun Oum - fascinating, absolutely fascinating. A sort of great, wonderful Buddhist Falstaff. A great, big man, the hereditary prince in his little kingdom of Champassak. He didn't want to become Prime Minister. He wasn't a very good man for this. He didn't take any interest in becoming Prime Minister. Whenever his foot touched the ground in Champassak, a great big smile would come on his face. He knew every man, woman and child in this place. Sometimes he left his escort miles behind, came to little villages and talked to people with whom he fought. He fought the Japanese all through this whole region. He is quite a respected man. He was a rich and pleasant personality, but as a national figure he was a figure head.

ZÖLLER: Do you know Prince Souvannouvong?

BROWN: Just very slightly. I talked to him for about ten minutes.

ZÖLLER: So you don't have any final impression of him?

BROWN: Oh, very cultivated. Very cultivated. A fine engineer, I'm told. When he was Cabinet Minister, briefly in 1957, he was very good. He is a pretty dedicated Communist, and also a patriot. But he is not the top man. He is way down the line, four, five, six.

ZÖLLER: You mean he is not the leader of the Pathet Lao?

BROWN: Oh no, he never has been. He is the symbol.

ZÖLLER: Do you think, too, like many other people, that the Pathet Lao party was just something like an annex of the North Vietnamese Communist party?

BROWN: I don't know facts about this case of the early years. I know that the Pathet Lao at least started as a strictly nationalist group, and Souvannouvong, just as Ho Chi Minh, started primarily as a strict nationalist. And then it happened that the place where they could get their support, under the circumstances at that time, was from the Communists. And so, gradually, they became a Communist movement. Again, if one looks back, and given a history conducted differently, and given more recognition to the nationalist motivations, one might have come out with a much happier result.

ZÖLLER: The Pathet Lao party ran in the by-elections of 1958 in Laos with great success. But they didn't run as a Communist party but as a nationalist party. Do you think that the Pathet Lao were then already Communists, and their nationalism was camouflage?

BROWN: Again, I am not too expert in that period, but I think, if you go back to 1946, they were not Communists at that time. But about 1958, I would say, they were already Communists.

ZÖLLER: How did you estimate the North Vietnamese involvement in Laos in your reports for President Kennedy?

BROWN: My reports to Kennedy were more in terms of what they were doing. I don't remember any attempt to analyze the mix of Communism and nationalism.

ZÖLLER: No, no, I meant to what extent the North Vietnamese took part in the Laotian civil war.

BROWN: Well, I reported the fact that they had some 17 000 troops. But one of the great problems of reporting was finding out what really happened. The Laotians at that time were great people for playing up the menace and the threat and things about all kinds of large infiltrations. One of the delicate functions of our Embassy was to keep the press informed to what extent the things the government was saying were exaggerated.

ZÖLLER: You said that already after two weeks in Laos you were convinced that Laos should be neutralized. So you probably didn't look for ways, or possibly for persons, strong leaders, who could be the head of a strong prowestern government.

BROWN: Oh, yes, I surely did. We looked all over the place. But we didn't find an appropriate man.

ZÖLLER: So you decided it would be better if you -

BROWN: Washington kept telling us about once a week, find me a substitute for Prince Souvanna, find me somebody who is worth supporting, who is a real leader, and who would not be so left with meaning.

ZÖLLER: With whom in Washington did you deal mostly in the Kennedy Administration?

BROWN: With Mr. Harriman. - Well, of course, the Laos desk was important, what we call the country directory now, but after Harriman came in, we communicated very directly. This was his primary interest.

ZÖLLER: Did you communicate directly with the President, too?

BROWN: No, never. Ambassadors very rarely do so, although they have the privilege to do so. Usually he talks with his desk people.

ZÖLLER: You even did not do it at the culmination points of the crisis?

BROWN: Which was that?

ZÖLLER: When Kennedy began to move troops into Thailand, and several ships of the seventh fleet into this region, for example.

BROWN: I knew that the President was reading my reports. And I also knew that Mr. Harriman and I agreed exactly on what should be done. All I do is get him the facts.

ZÖLLER: Didn't Mr. Harriman once talk to Souvanna Phouma without authorization from the White House, and convince him that the U.S. wouldn't be reluctant if he would take over again, and even invite him to the United States?

BROWN: Well, I can't remember whether Mr. Harriman spoke to the Prince without authorization. I suspect he probably spoke to anybody when he felt he ought to. Mr. Harriman is a man of fierce and intense loyalty to his President, President Roosevelt, and President Kennedy. It's just one of the wonderful things for any foreign service officer to work with Governor Harriman, with his intensity of his loyalty to the President.

ZÖLLER: Governor Harriman is probably one of the most experienced diplomats of the United States.

BROWN: Yes, that's probably right. I hope he writes his memoirs some day, but I doubt if he does. - Well, coming back to Laos, it is quite clear that nobody thought that we were going to find a satisfactory solution of the problem. Most of the decisions we have to make in the Department every day are decisions between two courses of action, both of them undesirable. And in Laos it was quite clear that you couldn't get a neat and tidy solution. What you could do was to keep it on a low key. You could by time extricate yourself, gradually let both sides simmer down, but you couldn't come with a clean-cut, nice answer.

ZÖLLER: So the decision for the neutralization of Laos was the decision for the lesser evil.

BROWN: I don't think neutralization of Laos is an evil, nor did Kennedy. But, in fact, the Geneva agreements made the situation equivocal. You have a neutral part of Laos, and you have another part of Laos that's anything but neutral. But in that sense it was the lesser of two evils.

ZÖLLER: What strikes me is that you in Laos and Ambassador Nolting in Vietnam came to such different analyses. How is this possible, in two neighbouring countries, with Ambassadors who probably have the same education, training, and experience?

BROWN: Well, I don't know how to answer that question, but I could suggest that there was a great difference between the Vietnamese and the Laotian military potential. In the second place, the geographical access to Vietnam is very different from Laos. In the third place, I don't know anything about that, but I suspect that the government in Vietnam, whether it was approved or not, had probably in fact a much better control of the country than either Souvanna or Phoumi. But I just don't know. I just don't know Vietnam. I never came particularly into it. I never left the area of Laos except in the end. One of the things we did insist upon was, in the Geneva agreements it is specified that Laos should not be used for an infiltration movement into Vietnam.

INTERVIEW MIT RALPH A. DUNGAN

Trenton, 18. August 1970

ZÖLLER: First, Mr. Dungan, let me ask you what position you had in the White House staff in the Kennedy Administration?

DUNGAN: I was Special Assistant, as were most of the other of my colleagues, who decided early in the game that everyone would be called Special Assistant and that we would attempt not to slot any one individual with particular chores. Sorensen was the only one who had a different title. He was Counsel of the President, Special Counsel. But functionally, it became my lot, basically because others who were involved in the recruitment program in the pre-inaugural period went off to do other things - it became my lot to continue with that work, so I did it throughout the entirety of the Administration, and to some extent in the Johnson Administration. I did a lot of head-hunting or recruiting of top government executives. I also moved into the field of foreign affairs, with special emphasis in the early years on both Africa and Latin America, and then, as time went on, in '62, almost exclusively on Latin America.

ZÖLLER: Since when did you know President Kennedy?

DUNGAN: I joined his staff on the hill in the Senate in the latter part of 1956 or early '57.

ZÖLLER: Did you also have close personal connections with President Kennedy, or did you only have official conversations with him?

DUNGAN: Mostly professional, which was true of most of his Washington base staff, and indeed even some of his closer and longer-term associates from Massachusetts, people like O'Donnell and O'Brien, although they had been associated with him for as far back as 1952. In the case of the two of them Kennedy had a way, and I think it's a very wise thing, of separating his personal and his official life. Now it is true in the case, for instance, of Dave Powers, that he had a more personal intimate relationship, also O'Donnell, the rest of us pretty much on a professional and business basis.

ZÖLLER: As I have learned, the White House staff was not organized in strongly separated fields. What I want to say is that none of you just dealt with his field and with nothing else.

DUNGAN: We kibbitzed one on one another, that's right.

ZÖLLER: And you had informal chats or so, I learned, and so I can imagine that you caught quite a bit about what was going on in Indochina, didn't you?

DUNGAN: Oh, quite a bit. And also, in my case, because of my interest and more or less responsibility in Latin America and Africa. I sat in all the time in what we know as the Bundy morning meetings - every morning we had a meeting about nine o'clock for about half an hour, in which all the people of his staff as well as a couple of us of the White House staff - Kaysen, Bundy, myself, Bromley Smith, people who were in the White House itself - we had meetings, and I listened to conversations about other people's problems. And then more than that, on such issues as the Italian political question, or the Berlin crisis. There were informal bilateral discussions, if you will, Schlesinger and myself on Italy, Bundy and I on Berlin and European questions. But I must say that, for myself, I had enough to do without getting too much involved in their business. There was a kind of mutual agreement, all this unexpressed and informal, but you just couldn't muck around too much. You might move in from time to time on either an informal luncheon type conversation, or when you might be sitting at a table where two other staffers were talking about a special problem, and we were involved there, but not on any sustained basis.

ZÖLLER: Did you also talk with President Kennedy on matters which didn't just belong exactly to your field?

DUNGAN: Yes, particularly in the foreign affairs field in connection with the personnel aspects of foreign affairs, ambassadorial appointments, and so forth. It was inevitable that one got into such groups of questions, when one was dealing with top-level people.

ZÖLLER: Did you learn anything about Kennedy's attitudes towards Indochina at the very beginning of his Administration?

DUNGAN: Oh yes - really, I know a lot about his attitudes, what he had on mind particularly.

ZÖLLER: Well, you know, it's obvious that in Laos and in Vietnam, two neighbouring countries with civil strife in both of them, and both of them said to be the victims of Communist aggression - despite of this you had very opposite decisions. Do you know why Kennedy decided to neutralize Laos, and why he helped Vietnam stay in the Western camp?

DUNGAN: I can't say that I know positively from a direct conversation on that point so precise as that one, but I think I can reasonably infer that probably one of the principal reasons for his neutralization attitude towards Laos was the very heavy presence of Averell Harriman, who was not even at that time a man who was given to confrontation. I also think that Kennedy probably saw the morast in Laos which Vietnam has turned out to be more acutely perhaps than he did in Vietnam. In addition to that, I think, the position of the United States was less overt, if you will, than it was in Vietnam. There had been less of a tradition of open commitment. I can recall when I, before I joined Kennedy, I took a trip - I was then working in the Budget Bureau on foreign aid in that whole part of the world - and I took the trip first to Vietnam and then to Laos, and it was quite obvious that the degree of our commitment in 1956 in Vietnam - our involvement, not commitment - was much heavier and much more institutionalized in Vietnam than it was ever in Laos. Now, when we built up under the Eisenhower regime, we did it in a more covert way, a less public way, or not secret, but not public.

ZÖLLER: Everyone says that Laos was one of the most prominent problems at the beginning of the Kennedy Administration, and they say, Kennedy dealt with Laos in the first three or four months probably more than with anything else. So you could assume that there was very thorough planning, and all this.

DUNGAN: Oh, not necessarily. I think what you say is absolutely true, that there was an awful lot of time and energy put into Laos on the President's part, and on the immediate staff people's part, but I don't think that you can necessarily assume that therefore it was very exhaustively planned and figured out. To tell the truth, my recollection is vague on what it was that precipitated that so much into the forefront of his thinking. But I certainly do recall very vividly the amount of time and effort that he and others put into it.

ZÖLLER: Kennedy decided practically immediately after he became President to neutralize Laos. If you look on his decisions on Vietnam, it looked as if he thought, let's put in some weapons, and help militarily and economically, and then let's see whether the government will defeat the Vietcong or not. What I want to say is that there was not such a decisive aim as in Laos. This is the impression I got from the facts.

DUNGAN: Now, let me be sure that his decision on Laos was clear and firm.

ZÖLLER: And this decision is missing in my opinion.

DUNGAN: Yes. I think it's absolutely true, and the only reason

that I could describe is the one that I offered before, that there was a stronger involvement and commitment, if you will, on the part of the previous government to the Diem regime. Also I think that probably there is a feeling of some potential on the part of the Vietnamese government to cope with its problem, and I would think there is a domestic political component to it. He might have gotten away with a neutralization politics in a relatively small and quiet area - quiet in terms of the public understanding in the United States. On the other hand, Vietnam even at that time was more or less well known, you know, and our involvement over many, many years was something that Americans were used to. And he had a delicate political problem. Don't forget, we had the Bay of Pigs at that time. We had the Joint Chiefs of Staff with their own independent political power, and a delicate situation in the Congress. I'm not sure with this, but I would guess that there was an element of not wanting to rock the domestic political boat as regards the Congress - which to some extent had a vested interest in the continuation of our activities in Vietnam, and to quote success of our involvement.

ZÖLLER: Would you accept this as a reason for the Vietnam decision: Kennedy was a symbol of the Democratic liberals, and the Democratic liberals got, especially after the 'loss of China', the reputation of being soft on Communism.

DUNGAN: Yes, that's true.

ZÖLLER: May it then be that one reason why Kennedy decided to support the Diem regime was to get rid of this reputation of being soft on Communism?

DUNGAN: Yes. That's what I was trying to say before. It was easy for him to take the kind of neutralization stand with respect of Laos. It was easy domestically, it was also easy vis-à-vis the Chinese and the Russians, and our European friends. I think it was less easy for him to engage in any kind of withdrawal from an involvement in Vietnam, lest if he and the Democratic party be attacked with giving away Southeast Asia - especially since the last Administration had made at least spiritual, if not large material, commitments to the maintenance of the government in South Vietnam.

ZÖLLER: Didn't the previous Administration lose a lot of strong words in Laos, too? - Laos as a "bulwark against Communism", and Nosavan as the strong leader of a prowestern Laos: Wasn't there approximately the same situation?

DUNGAN: No, I would say no, because the degree of our commitment there was more verbal and political than material like I think it was in Vietnam. Now Laos - I remember visiting there and feeling that if I took five more steps, I'd drop off the end of the world. One didn't have that sense in Vietnam. It was a bustling, more or less metropolitan and cosmopolitan country. You know, that was all part of the consciousness of the American public, I think. Incidentally, I think Kennedy probably used that 20-20 hindsight to the extent that he was concerned of our image "soft on Communism"; that was probably a miscalculation even at that time.

ZÖLLER: We said just before that Laos was a very prominent problem, and even nearly all other problems were more prominent than the Vietnamese one. Wouldn't it have been quite easy to withdraw from Vietnam without making too much noise?

DUNGAN: As I say, looking back to it, I think it might have been. Certainly we could have played a more verbal than an economic and military involvement game, I think. But also, don't forget, this was the era when the development economists were riding very high, and you had lots of people who had been in Vietnam, and they painted large pictures of the economic viability of the country, and

so that in a sense it wasn't only the military and political side of Vietnam, but the challenge of economic development. All sorts of interests, in other words, complementary interests, within the United States' government, which would support a continuation of our involvement there. Such was not the case in Laos. There were very few people, who, looking at Laos, saw any potential there. It looked more like a sink hole than Vietnam.

ZÖLLER: Later in the Kennedy Administration, and of course even more under Johnson, it is understandable that the government spoke of the interests of the United States, which are at stake there, but what crucial national interests were at stake in Vietnam at the beginning of the Kennedy Administration?

DUNGAN: Objectively, none.

ZÖLLER: And subjectively?

DUNGAN: Subjectively, caught up in the world, in the backwash of the Dulles Doctrine, I think the United States was caught in a whole notion of regional security pacts - the SEATO business, the CENTO business, and no Administration is completely free, as you know, to break with the traditions of the past, particularly an Administration that came in with the very shaky margin that Kennedy had, and with no full d'accord with the leadership of the Congress. Even people now, who are most strong, the Fulbrights and the Symingtons of that period, were not coming out vocally in support of any radical change in our policies in Vietnam or elsewhere around the world.

ZÖLLER: Do you know what Taylor and Rostow recommended in their first mission to Vietnam?

DUNGAN: Only what I've read in the press, and you've seen that, too. I really don't know. I was not that directly involved.

ZÖLLER: I have learned that Taylor recommended then the first time to send combat troops, besides very many other military, economic and political propositions. The combat troops were the only point which was rejected by Kennedy. When Kennedy was asked at a press conference in the beginning of 1962, whether there were combat troops, he denied that. But at the same time the Defense Department said that the line between training and operation was hard to draw, and American pilots were raiding attacks against the Vietcong, and they were flying the helicopters in which the Vietnamese troops were transported to the battle field. William Sullivan, for example, said that this - you could still say that this is no involvement in combat, and General Taylor said, Kennedy had approved it because he approved everything that was good for the American troops. Was Kennedy aware of the "semicombat situation", and if he was, did he approve it?

DUNGAN: I can't say for certain. Again, it's one of those ambiguous situations where he might very well have been innocently misled by his own immediate staff, and certainly by the Department of Defense, and certainly by Max Taylor. He is a very sophisticated person, however, about information he got, and he was also very sceptical, even of his most trusted advisers. He always checked things, as any prudent man does, with two or three people who are knowledgeable. On the other hand, I do think that it's pretty clear that he had really not made up his mind firmly to extricate the United States from a real combat role. There is a certain amount of tempering, I think, involved in his not coming down firmly. Therefore I think he must have known, even though he, who had said "no combat troops", that that fuzzy line between advisers and combat troops was probably reached many times. In other words, unless the policy line was really definitive and clear, there is a natural momentum that pushes you further in. If one looks back to it, this is a great deficiency of the Kennedy Administration with respect to Vietnam. And also, I must

say, there were times for hard decisions in political and military affairs, and if you don't make the decision, you make one implicitly the other way. And we should have known that. We should have put that more acutely: Mr. President, you got to make a decision, either we're going to get in, or we're going to get out, because every day we don't get out we're getting further in. This is really the history of Vietnam.

ZÖLLER: The Vietnam policy seemed to be the domain of the Defense Department instead of the State Department.

DUNGAN: That's true; in my opinion of the whole of foreign affairs in the Kennedy Administration, and even now. But again, one of the great blemishes on the Kennedy Administration was the failure to institutionalize the position of the State Department as the dominant element within what I would call the foreign affairs' complex - whether you're talking about defense, aid, the CIA, or anybody else. Everybody is out there involved, and it's not the political decision that really is critical; that's important, that's not sufficient; it's also the day-to-day operating supervision of this complex of agencies. And that's where the Department of State particularly under Mr. Rusk was terribly deficient. He was unwilling to assume the position of what I would describe as executive agent among the scrupuled foreign affairs' agencies.

ZÖLLER: I have learned that Mr. Rusk left the initiative in the Vietnam policy to the Defense Department, because he agreed with them. Carl Kaysen, for example, even said that, even when McNamara in 1966 changed his mind about the Indochina policy of the U.S.A., Rusk still had the opinion that it was right what they had done. He says, it is due to this, that the considerations were monopolized by the military persons.

DUNGAN: Well, that's part of it. In the case of Indochina I'm sure that this is a very important factor in the dominance of the Defense Department in that period's policy making. But as someone who has a great interest in the way the United States conducts its foreign affairs, I would say there was an even more fundamental defect in Mr. Rusk's approach, and that is his attitude to think of foreign policy as something divorced from foreign operations. As a former Ambassador I can tell you they aren't. Policy papers and State Department cables on what our objectives and so forth are, are all beside the point if the operational apparatus is moving off in another direction, or placing undue emphasis on one aspect of the policy. And that is certainly true in Indochina, and very obvious to me in Latin America.

ZÖLLER: Could a reason be, that McNamara organized his Defense Department much more energetically than Rusk his State Department? The Defense Department was much more efficient than State, and so you could assume that this was one reason for the domination of the American foreign policy by the Defense Department.

DUNGAN: Well, yes, that's one part of it, and I think the political position of the Defense Department, taken as an institution, vis-a-vis the Congress, and its relationship to vital elements within the American system. You know, it's the great tragedy of American foreign policy, in my opinion, that the power of the Pentagon, whether in numbers, the shrudeness of the way the talent is organized and deployed in the Defense Department, the amount of money that they spend - all these things have tremendous influence on the amount of relative weight that they have in the whole foreign affairs business. In a way, it was very unfortunate that it wasn't Mr. Rusk who was Secretary of Defense, and Mr. McNamara Secretary of State. We might have a much different situation, not only in Indochina, but elsewhere.

ZÖLLER: Yes, this may very well be. Now there is a rather different

question. President Kennedy had a serious injury at his back, and he was said to have had very often pains, and that he took very often medicine against these pains. As I have read, the sort of medicine Kennedy took caused either an overoptimism, or an overly pessimism. Do you think that such things could have influenced Kennedy's decisions?

DUNGAN: It is true, he did from time to time have great pain with his back, but - and I don't know enough about pharmacology of the drugs he had used, I don't even know which drugs he used - but I can tell you, I watched the man for seven years, under pains and great stress, physical and emotional, and all other kinds, and he was a very, very disciplined person. I never noted wild variations in his reactions. He was not given either the moods of depression or pessimism or exuberant optimism - on the contrary: He was a pretty cold turkey in terms of decisions, and his business generally; very much in control, and I think that's speculating. I don't need to be excessively defensive about this - I'm not. I think you can get this from some of my other comments. I think it's terribly important to be honest insofar as one can, about a man whom one respected and loved, but, you know - never did I see any influence of his physical situation or of any drugs that he may have used.

ZÖLLER: I wonder whether you can tell me about this: A I read did Kennedy use to make the major decisions on his own, that means, he didn't accept papers with ready proposals, one of which he would refuse and accept the other one, but in major decisions he gathered the material himself, and made a picture by himself, and then decided on this. The other side of the coin was that he had to delegate minor decisions to a lower level. Did he do this with respect to Vietnam in the early time, too?

DUNGAN: Yes. I think it's very, very difficult to generalize about the first question, about the way he made decisions. Some decisions were made on the basis of written papers, and various positions outlined, but he was more comfortable in verbal exchange, because his mind went very fast, and his staff was trained more or less over the years to come up with the alternatives, to present the problem quickly, and frankly he got decisions. But, you know, it's not true to say he didn't rely at all on written communications, and that he kind of made up his decisions out of a welter of recommendations.

ZÖLLER: No, what I wanted to say is, he didn't just have a sheet of paper with two or three decisions, and to one he said no, and to the other one yes.

DUNGAN: Absolutely, that's true. In other words, he was unlike Mr. Eisenhower, who tended more in this direction. That's because Kennedy was essentially a politician. Many of their decisions are a combination of facts, predetermined positions, and intuition, if you know. Now, on the second point, the delegation: Yes, to a large extent he did delegate authority for range of decisions implementing general policy lines and, in certain areas, for instance in the personnel area, there were many decisions I made completely on my own in his name. We will appoint so-and-so. So he did.

ZÖLLER: Did Kennedy have a general strategy, in which his Indochina policy could fit?

DUNGAN: As I indicated before, I think the Kennedy Administration was spiritually in heritance of the post war containment policy with its embellishment à la Dulles, etc., so that I do think that we were to a very large extent in a transition phase which I think is still going on between an anti Communism containment type general strategy, towards an accommodation, if you will, live-and-let-live strategy, which I think increasingly comes to characterize the American policy at its best. We also have slipped back into -

I think Mr. Khrushchev's comments that I read in the paper this morning - did you read that little item?

ZÖLLER: No, I didn't.

DUNGAN: Khrushchev wrote a commentary as part of a history project of the Kennedy papers, in which he dwelt quite a bit on Kennedy's American University speech, and generally praised that they commented about certain phrases and sentences in it, having to do with containment and the onmarch of Communism. Well, he thought the speech generally was fine, and shared our sensible approach, even more sensible as he put it, and the Soviets sometimes - more flexible; that he did note that these regressions, or slips - they weren't slips, they were probably carefully calculated, to pacify the domestic critique. Now, Kennedy, I think, was evolving a strategy, but I think one item that has to be kept in mind in looking at this whole evolution of foreign policy in this period of time, was his constant deep consciousness of the fact that, while he was the elected President of the American people, he was there on a very tenuous way, which is why you get the recurring theme through authoritative commentators about "wait till after 1964". Dozens of times we would talk about this, that, or the other problem, or this reform, domestic or foreign, that we wanted to do after 1964.

ZÖLLER: This is what Kenneth O'Donnell wrote in a recent article, that Kennedy wanted to withdraw from Vietnam, but only after 1964.

DUNGAN: Exactly. I think that's a very important thing to recognize in trying to interpret this period. It was constant awareness in his own mind.

ZÖLLER: So probably Kennedy himself didn't want to be involved in Vietnam the way he was. Could it be that he did this only because of the domestic situation? Or that the main reason was domestic?

DUNGAN: Well, I would say that his attitude probably was ambivalent. He had, on the one hand, the advice of a man like Taylor, whom he liked and respected, he had Mr. McNamara who, I would say, more out of institutional conviction than out of his personal conviction was moving in this direction. His own brother had something of that same hawkishness at this point and time -

ZÖLLER: - although he wrote in 1967 a pamphlet, "How I Would End the War in Vietnam".

DUNGAN: Oh, Bobby changed very, very much over these years. In the early years he was quite hawkish, although he had glimmers of humaneness, and, if you will, softness. In general though it's difficult looking at it from this point to have a real sense of the atmosphere at that time, where you have the real Kennedy shining through, much more so, that is, his whole international political philosophy is in the Latin America business. That was more reflective of his idealism, because he had fewer problems there.

ZÖLLER: You know, the thing in Latin America as well as in most other Kennedy foreign policy affairs, is that there was an aim, a clear-cut aim, but in Vietnam, there such thing is really just missing.

DUNGAN: I think that's true. It's very ambiduous. I think that's a very good description.

ZÖLLER: So could one say that the Kennedy Administration slipped into the Vietnam thing in a kind of absence of mind?

DUNGAN: No, I wouldn't say an absence of mind, perhaps a miscalculation of what was ultimately involved, and also a miscalculation on the degree of freedom he had to take a more radical approach, a more decisive one, if indeed he thought that was in order. Now I think there were two problems: One - I don't think he felt he had the freedom. Don't forget Taiwan, China, the McCarthy period, all of that is background for the whole Asian business. And the second is that I really think that he wasn't getting clear signals, and

didn't have a really absolutely firm and clear idea. I think about all he had to go on, and I must say, O'Donnell radically recalled to mind his two meetings with McCarthy. What he really had was a "don't get involved in the Asian land mass"-kind of business. But short of that: lots of playing around, and there were lots of people in the United States' government who were very interested in continuing to play around. It's a dangerous game, and one that has turned out to be an unfortunate one.

ZÖLLER: That's true. One of the reasons probably was that he seemed to be really convinced that the circumstances in Vietnam would be favorable for the Diem regime to win the war against the Vietcong.

DUNGAN: You know, in the early days we had much more confidence in the humaneness of the Diem regime than ever was justified.

ZÖLLER: I would take as a proof for the low prominence of the Vietnam problem that Kennedy obviously wasn't aware of the real nature of the Diem regime up until the Buddhist riots. Then he began to realize how weak and undemocratic the Diem regime was, and then he began really putting high pressure on Diem.

DUNGAN: I really can't say at what point he began to loose confidence. I don't believe, however, no American President, however biased, is that cut off from formal and informal flows of information, that he would not have had a serious inkling that the Diem regime was not what it had been built prior to the Kennedy era. In fact, I'd even go further. I remember having talked with him one time about that. I had met Diem in 1956 myself, and I talked a little bit about it, and - I think earlier than the Buddhist riots he had reason not to be very enthusiastic about Diem.

ZÖLLER: But he didn't do anything decisive against Diem.

DUNGAN: That's true. That's called the limitations of American power, something Americans need to remind themselves of every day. In fact, all human beings have to do that, not only Americans.

ZÖLLER: In the "New Republic", which seems to be quite a sharp critique of American policy - I have read there that Kennedy could have put much more pressure on Diem, because Diem wouldn't have survived an open disapproval for more than ten minutes.

DUNGAN: Well, that may be true, but assuming that one has the power to put the pressures on, and make him come into line, or fail, then one always has to ask oneself, before one applies that pressure, what next? And the "what next" wasn't very clear.

ZÖLLER: Well, that was of course a very short-range aim, that was just for getting the support of the people of Vietnam for the government, which was considered to be crucial for victory over the Vietcong. I don't think that Kennedy wanted to do anything else with his pressure on Diem.

DUNGAN: That was tried, as I said, even before the Buddhist riots, that the Diem regime was responsive to a popular democracy. The pressures, the diplomatic, and other kinds of pressure, were on their way as far as 1956.

ZÖLLER: Well, but the pressure was always quite soft. For example, if you look at the eleven-point-plan of 1962, when everyone thought that now the Americans would enforce in Vietnam a tax reform, and an election reform, and anything else - but nothing like that.

Only economic and welfare improvements, no political improvements.

DUNGAN: Well, if one looks at the history of Indochina, which he was familiar with, one has to be terribly naive to expect any such improvement to come in that particular ruling group. But there were lots of people who said that that was possible. But you have to be very optimistic if you think it will.

ZÖLLER: A very popular argument against high pressures on Diem was, Diem could break down under them, and nobody changes the horses in midstream.

DUNGAN: Decisions got made for sillier reasons than that, if you know

THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF UNITED STATES COMMITMENT IN VIETNAM

By

Frederick E. Nolting, Former Ambassador to South Vietnam

April 2, 1968

...

Where to pick up the continuous thread of history in Indo-China is difficult to decide. I shall pick it up at the close of World War II - after the Japanese surrender and the return of the French - but with the important proviso that we do not assume that the history of the Vietnamese people began then. Actually, Vietnamese recorded history goes back some 2 000 years, and if I had to give the thrust of that history in one sentence it would be 2 000 years of struggle against Chinese domination.

America's involvement in Vietnam began in the aftermath of World War II. America's obsession /Hervorhebungen im Original/ with Viet Nam began almost twenty years later - with the overthrow of the Diem government and the subsequent introduction of U.S. combat forces. Between these two there lies a long period of time and an enormous difference of policy.

In 1946-1947, as the opposition of the Vietminh to the return of the French rule began to intensify, the United States in spite of its traditional anti-colonialism was sympathetic to France. There were two reasons for it - which I cite without evaluation. France was a key factor in the recovery of Western Europe, and the loss of Indo-China, it was feared, would so weaken her centrist government as to lead to a political upheaval and possibly a communist take-over in France itself. The other reason was the belief that a Vietminh victory would amount to communization of Indo-China. Ho Chi Minh was known to be a life-long agitator and revolutionary, trained in Leninist ideology and tactics in Moscow. In nearby Indonesia, Sukarno was regarded by the United States in those days as an indigenious nationalist. Ho Chi Minh definitely was not.

At the same time the United States urged France to support a non-communist counterforce to the Vietminh. By 1949, when the quasi-independent government of Bao Dai was established, another and more compelling reason was added for U.S. support of the anti-communist forces in Indo-China - of which about three-quarters were native Indo-Chinese. This was Mao's stunning victory in China. General mobilization was decreed in Vietminh territory at that time and in February 1950 Vo Nguyen Giap stated "The covert war has ended and open warfare has begun." Moscow recognized Ho Chi Minh's government on February 1, 1950, and Communist China and Yugoslavia followed suit. Ho Chi Minh proclaimed in a broadcast, "Henceforth we definitely belong to the powerful anti-imperialist bloc of eight hundred million men." Chinese aid to Vietminh - food, arms and ammunition, military advisors and military training both in North Vietnam and China itself - began in March 1950. For its part, the United States decided to send material aid to France and its Vietnamese allies, beginning with the very modest sums of 15 million dollars for military aid and 25 million dollars for economic assistance. On June 25, 1950, the North Koreans struck in force across the 32nd parallel and the Korean War began. For two years this limited but bloody war, involving Chinese as well as North Korean forces, served to divert American attention from Indo-China where the Vietminh forces steadily strengthened. Whether planned or not, this was an

example of the kind of reciprocal action of which the Communists are past masters.

After the Korean War, U.S. aid to France and the Associated States of Indo-China increased rapidly, until in 1954 we were paying 78% of the total cost of the war. The United States, however, had no part in the policies or conduct of the war at that stage - a fact which caused considerable friction between French and American representatives in Indo-China.

The rest of this sad chapter up to the convening of the Geneva Conference in 1954, the Vietminh victory at Dien Bien Phu, and the withdrawal of France from Indo-China, is perhaps better known to you, for it is well-publicized now.

There are three points, however, which I think deserve special attention. The first is that after eight years of warfare the armies of France and the Associated States were never defeated in any over-all military sense. The political will of France to continue the struggle simply gave out and France, under Premier Mendes-France, got out as best she could. Actually, the provisions of the Geneva accords of 1954 were somewhat more favorable to the non-communist side than one might have expected under the circumstances. It is interesting to note that Ho Chi Minh did not want to settle for a divided Viet Nam, even temporarily, but was persuaded to do so by Russia and China, among others.

The second fact of importance is that the United States, when faced with a decision in 1954 of whether or not to intervene with combat forces, decided against doing so, despite strong voices in the Eisenhower Administration who thought we should. I am happy to say that the Honorable Walter S. Robertson is with us tonight - and I do hope that after my remarks on this period, which he knows so well, he will straighten us about it from firsthand experience. The third point is that even then the United States was of two minds about this matter. There were "doves" and there were "hawks" then, and people in between. There was no strong national consensus among the American people, and U.S. action, while generally in support of France and the Associated States, was in that period finally ineffectual.

The second chapter starts after the withdrawal of the French Expeditionary Corps and the partitioning of Indo-China, when all the world expected South Viet Nam to stagger and fall quickly into the arms of Hanoi. This period begins with what has been called the "miracle of Diem"... It ends with the overthrow and assassination of President Diem in 1963. The record is one of remarkable recovery by South Viet Nam, based on a do-it-yourself philosophy and encouraged and assisted by the United States. It is, I think, a record of which both South Vietnam and America can be proud - except for the last sudden fatal months in 1963. It is a record nearly blotted out by more recent events and, I think, by deliberate intent - for reasons which will become clearer later on. I sometimes think of the period of 1954 to the present in terms of a classic Greek drama. The first act is the story of the gradual triumph of relatively good men and good ideas over relatively bad men and bad ideas. The second act depicts the act of hubris, when our country, setting its judgement and its power above that of the people and government it was helping, encouraged a revolution against its ally. The third and present act unfolds the dreadful consequences of the act of hubris. The fourth act is yet to be revealed. It will be revealed, I think, either in greater tragedy or in the regaining of America's unity, in the strengthening of her moral integrity, and in the regeneration of her leadership. You will recall that the Geneva accords of 1954 provided among other things for the cessation of hostilities, the independence and neutral status of Viet Nam, Cambodia and Laos, and the tempo-

rary division of Viet Nam at the 17th parallel pending a vote on unification. The armed forces of both sides were to be withdrawn to their respective territories and neither side was to be reinforced from the outside. Provision was also made for the exchange of civilians, at their choice. Neither the government of South Viet Nam nor the United States signed the accords but the United States agreed not to violate them, and South Viet Nam, under Ngo Dinh Diem, tacitly accepted them with one exception, the provision of unification.

Both halves of Viet Nam at that time were beset with great difficulties and faced Herculean tasks of reconstruction and readjustment. To the surprise of most observers, progress towards order and economic stability was faster in the South than in the North, due in part to more abundant food supplies and despite the absorption of 900 000 refugees from the North. It is noteworthy that Hanoi did not press at that time for unification as provided in the Geneva accords. Ho Chi Minh had his hands full with coping with internal problems, including a violent peasants revolt, and was presumably as unsure about the outcome of the referendum as was President Diem. In any event, there ensued a period of competition of a relatively peaceful sort between Hanoi and Saigon, as each strove by different means to bring some order and a measure of economic viability into their shattered countries. The miracle of Diem consisted of the fact that having formed a government under conditions of wild disorder in the South, in a country that had not known independence for four generations, he was able to inspire the respect necessary to cope with the problems confronting him. I knew this man well, after the American press had largely turned against him. To me the secret of his success was his moral integrity. I wish there were more like him in Viet Nam now.

From 1955 to 1960, South Viet Nam, with American aid of about 150 million dollars a year, accomplished the following. Rice production rose from 2.8 million metric tons to 4.6 million metric tons, rubber production rose from 66 000 metric tons to over 79 000. Diversification of crops was encouraged, resulting in large increases in jute, kapok, copra, tea, coffee, fruit, vegetables. By 1961, 80 agriculture extension agents were working in 32 provinces, 574 4-T clubs (the Vietnamese version of our own 4-H clubs) with a membership of 20 681 rural boys and girls were active in 2 330 villages. New lands were opened for re-settlement. By 1961 over 200 000 people had taken up new lands, each family receiving five hectares, about 12 acres, of which one hectare was cleared by the government - the rest they cleared themselves. Nearly one million refugees from the North had been re-settled in one way or another and enabled to become contributing members of society. I have visited a number of these villages, often in the company of President Diem. To get out from Saigon and see this progress in the countryside was always a heartening experience.

The commercial catch of fish under government help rose from about 100 000 tons in 1955 to 250 000 tons in 1961. The government's farm credit program loaned over 3 billion piastres to over one million farm families. A national agriculture college was established with a student body of 300. 97 district farmers associations were serving 778 villages and 292 farm cooperatives were established with a membership of 110 000 and a paid-in capital of over 50 billion piastres.

I don't want to bore you with statistics. I cite them because I dare say you saw little or nothing about these accomplishments in the American press. I remember giving these facts and figures and others like them to members of the press corps in Saigon. No articles appeared on them in my knowledge. Most of the reporters there were more interested in the bloody side of the struggle, and in

criticizing the government's shortcomings.

This period also marked the beginning of an industrial base in a country which had until then almost no industry whatever. 51 manufacturing firms were established in South Viet Nam from 1955-1961. The largest plants were in textiles which attracted 560 million piastres of investments. New factories reduced the imports of refined sugar from 25 000 metric tons in 1954 to zero in 1961. By manufacturing many of the things required and formerly imported, South Viet Nam saved 35 to 40 million dollars annually in foreign exchange.

In transportation and communications, by 1958, the entire railroad line was operating the first time in 12 years. Three major highways were completed and others were under construction. 14.5 million cubic metres of infill was dredged from canals, restoring the water transport system in the delta area. Electric power generation doubled.

In health measures, 3 500 hamlet health stations were established; training facilities for health workers were developed; the number of doctors graduating from medical schools increased rapidly; facilities were developed to train 120 professional nurses annually; and 100 assistant nurses. By 1962, small but well equipped surgical wings were added to 25 of the 40 provincial hospitals in South Viet Nam. A malaria eradication program was established, dramatically reducing the incidence of malaria cases.

In education, the number of students, teachers, and classrooms were more than doubled in 5 years. Two new universities were established - one on Hue and one in Dalat. Four new technical vocational schools were opened. A government information program and library facilities were established in most of the 41 provinces and in all the major cities.

These social and economic programs were largely directed toward the hamlets - the small villages where the farmers lived surrounded by their fields. This is where the government put most emphasis and where its greatest strength lay. In retrospect, one might wish that equal attention had been paid to the cities where the political climate was more volatile. I could cite many other evidences of economic and social progress, but I should also mention the military and political sides.

A native army of 350 000 men was raised, equipped, trained, deployed. A civil guard for the protection of the peasants in the provinces was similarly formed; all this with American equipment and training. Police for the cities, and rural police forces, were established, equipped and trained. These were major, difficult accomplishments. I cannot begin to do justice to those involved in these few sentences.

In 1955 South Viet Nam drew up, ratified, and put into effect a constitution and a system of free national elections. This was a brand new concept of government to the Vietnamese people. That it did not work perfectly was no surprise. The surprise was that it worked as well as it did. Their constitution, modeled on that of the United States, provided for an elected president and vice president, an elected legislature, a cabinet of responsible ministers, and a supreme court. Ngo Dinh Diem was elected President in 1955 and re-elected in 1961. Elections for the National Assembly were held regularly until October 1963. It is worth remembering that the roots of self-government in Viet Nam were planted more firmly under President Diem than ever before or since. And all this was done while the most vigorous efforts were underway to knit together a torn, confused, heterogeneous, and devastated country. This was the "miracle of Diem".

Next we come to what I term "the period of renewed aggression". This began in 1959. It is still continuing, but in a different form.

The aggression started slowly, covertly, subtly. Alarmed by the progress in the South and having gotten a firm grip on the North, Ho Chi Minh decided that Viet Nam should be reunited, by force if necessary. He had a legal cover for this - the Geneva accords of 1954. He also had ready tools - the Vietminh organizers, armed cadres, and sympathizers who were left behind in the South after the accords.

The first objective of the aggression was to undermine the government of the South, to set back or if possible to destroy, what had been so painfully built up by the Diem government over the past years. The instruments were slander, propaganda, incitement of local grievances, promises, threats - working up to terror, destruction, kidnappings, and murders - reinforced at each stage by directions, supplies, and trained agents from the North. Here I must explain several terms. What is the difference between the Vietminh and the Viet Cong? ... Vietminh is the term Ho Chi Minh used for his independence movement starting way back in 1946. It means roughly "Vietnamese nationalists". You can see why President Diem did not want to leave President Ho Chi Minh in possession of this term. Diem, too, was a nationalist, and so were his followers, and so they began to call the terrorists in the South "Viet Cong", which means Vietnamese Communist. Behind this distinction in terms lies the distinction in organization and perhaps in aims, although less so now than formerly, I think. I refer to the difference between the National Liberation Front in the South and the government in Hanoi, and to the Viet Cong military organization in the South as different from North Viet Nam's regular army units infiltrated into the South. The National Liberation Front was publicly proclaimed in 1960 as the political spearhead of the Viet Cong organization. It seems to have two major purposes: to consolidate and direct the Viet Cong terrorists and guerrillas and to coordinate with Hanoi. The Viet Cong leaders in the South at first had some difficulties with Hanoi, and vice versa. Some southern Viet Cong did not relish the prospect of being swallowed up by Hanoi, and most did not like taking orders from Hanoi. This reflected the widespread Vietnamese factionalism and jealousy. I saw considerable evidences of these differences when I was there, but it was clear nevertheless, even seven years ago, that the Viet Cong were dependent upon Hanoi's help to keep going and couldn't have sustained their subversive activities without it. I think it is probably too late now to count on or to exploit differences of aims between the two.

A personal reminiscence may cast some light upon the degree of control exercised by Hanoi vis-à-vis the Viet Cong some years ago. A friend of mine, an Indian of the International Control Commission, told me this story in 1961 in Saigon. As a member of the commission he went to Hanoi shortly after an attempt had been made on my life by Viet Cong agents in Saigon. He saw Pham Van Dong, the North Vietnamese Prime Minister, and berated him for allowing or ordering such a thing. The Prime Minister, according to my friend, said he was sorry. It was a stupid thing to do and he would try to see to it that it didn't happen again. This account has always puzzled me. Did Pham Van Dong mean that it was stupid to directly provoke the United States by such an act? Or did he mean that Hanoi didn't have close control over the Viet Cong terrorists? Or was he trying to placate the Indian Chairman of the International Control Commission? I don't know, but in any event I felt more offended than reassured by this message. Now I come to the period of vivid personal recollections of Viet Nam - the most exciting job I ever had and the most gratifying - except for the last three months. With my family, working hard,

believing in the rightness of our purposes and with an outstanding team of colleagues - these were years, not of a "Mission in Torment" /Titel von John Mecklins Buch über seine Zeit als USIA-Chef in Südvietnam/, but of a mission on the go.

President Kennedy, you remember, came into office in January, 1961. Southeast Asia was one of his graver problems. Laos and South Viet Nam were weakening under increased communist insurgency. He and his government decided on a negotiated settlement in Laos and at the same time a substantial increase in American support to the government and people of South Vietnam. This must have seemed rather strange to the strategists in Moscow, Peking, and Hanoi, who, despite their differences, tended to look upon the whole of Indo-China as one strategic area. They saw their opportunity and did not fail to take advantage of it. The treaty on Laos, negotiated by Averell Harriman, signed in Geneva in 1962 and never lived up to the communist signatories, promptly turned the Ho Chi Minh trail into the "Harriman Memorial Highway". (I did not coin the phrase /Anm. im Original/) The treaty of Laos gave immunity to the North Vietnamese to take control of the northern provinces of Laos and to infiltrate South Vietnam while tying the hands of our side. At best the Laotian settlement can be regarded, I think, as one of the poorer alternatives in an admittedly difficult and awkward situation.

Meanwhile, the Viet Cong attempt to undermine progress in South Vietnam and to paralyze its government was making alarming headway. One of the figures I remember from my briefings for my Vietnam assignment was the figure 2 400. This was reportedly the number of South Vietnamese government officials, non-military, assassinated or kidnapped by the Viet Cong in 1960, the year before I got there - minor officials, for the most part, who were carrying on the work of the Diem government, the agriculture extension agents, road engineers, dredge foremen, district chiefs, school teachers, doctors and nurses, anti-malaria teams, and others. Twenty-four hundred of them killed or kidnapped in one year. Was this a popular uprising against an unpopular government as would some have us believe? Or was it a planned, deliberate strategy of aggression against a constitutional free government? From all evidence I had, and it was considerable, I have no hesitation in saying it was certainly the latter.

In May 1961, Vice President Johnson arrived in Saigon. He was accompanied by his wife and a group of officials from Washington, including members of the Kennedy family. President Kennedy had requested Mr. Johnson to go to Vietnam to survey the situation first-hand. The new administration in Washington was facing important decisions. I was then the new ambassador to Saigon. My wife, my family, and I had arrived 48 hours before. Vice President and Mrs. Johnson were guests of President Ngo Dinh Diem. No such high American official had been in South Vietnam since Vice President Nixon's trip in 1957. Mr. Johnson's visit consisted of four whirlwind days of conferences with President Diem and his advisers, inspection trips in and around Saigon, receptions, public appearances, handshakings, dinners, and more conferences. As a participant, I was impressed by the Vice President's drive and energy, by President Diem's calm determination and force of character, and above all by the enormous differences of approach to political leadership between the two men - the one occidental and the other oriental, the one forceful and the other reserved, the one seeking popular approval and the other seeking to deserve respect, the one democratic in our sense, the other paternalistic in his attitude towards his people, in the good Mandarin tradition. Yet there was an evident rapport between them.

At the farewell dinner, Mr. Johnson proposed a glowing toast to the Vietnamese president. "To the George Washington of Vietnam", he said, and we all drank a toast in warm champagne. This was the beginning of my tour of duty in Vietnam.

From the shambles of occupation, division, and war, a new society was being built. But now again it was under attack. Would it be capable of bearing the responsibilities of self-government, while at the same time fighting off a renewed and vicious subversive attack? Could the two countries, South Vietnam and America - so disparate in size, strength, outlook, and ways of doing things - find a formula for working more closely together in their common interest? What was that common interest? These were the central questions we pondered and discussed seven years ago.

That was in May 1961 - the mid-way point between the French withdrawal from Indo-China and today. President Kennedy, you remember, had been inaugurated in January. President Diem had been re-elected in April. Less than three years later, they were both dead.

The United States and the government of South Vietnam arrived quickly at an understanding. There were three agreed principles underlying increased U.S. aid to South Vietnam in 1961. One, the South Vietnamese, through their elected government, undertook to prosecute their struggle against the Viet Cong more intensively in all respects - economic, social and political - behind a strengthened military shield. Two, the U.S. undertook to help by increased material aid and by advice and training. The introduction of U.S. combat forces, however, was definitely ruled out. President Diem did not want them, and President Kennedy did not want to send them. Three, there would be no interference by the United States in the internal affairs of South Vietnam - no attempt to usurp the powers of the South Vietnamese government, nor to take control of the conduct of the struggle. Both parties agreed that it had to be a Vietnamese victory if it was to endure.

These principles formed the basis of a partnership of good faith directed toward a common end, the defense of the right of the South Vietnamese people to determine their own future without coercion, force or terror. They rested on a fact which is as sound today as it was then - that indigenous nationalism has to be the mainspring of resistance to the communists.

South Vietnam's appeal for more aid was answered by the United States under President Kennedy for the following main reasons. The South Vietnamese people under President Diem had shown courage, perseverance and progress for six years. As a people they seemed worthy of support in their determination to remain free. They appeared to be the best bet for making a stand against the southward thrust of Asian communism. South Vietnam was more accessible than Laos and relatively well-governed. The South Vietnamese were anti-Chinese as well as anti-communist. They held the key to the rice bowl of Asia, the lower Mekong delta. They were by treaty under the protection of SEATO.

An agreement was worked out between President Diem and myself following General Maxwell Taylor's visit to Vietnam and was promptly approved by President Kennedy. It provided vigorous new programs of action to protect the Vietnamese people and to win them solidly to the government's side - without enlarging the area of conflict, without inviting outside interference, without undercutting the essential spirit of Vietnamese nationalism, and without the use of American combat forces. To make the arrangement work in practice, it was necessary to establish a high degree of mutual confidence between the members of our mission in Saigon and the members of the Vietnamese government.

My instructions, with which I thoroughly agreed, laid heavy emphasis on building a bridge of confidence strong enough to carry the load of advice and aid we were giving. Since, as was right and proper, we could not command, we had to rely on persuasion and mutual confidence. We had to be prepared for some disappointments and frustrations, for occasional misunderstandings, for patient negotiation, and for keeping our American influence "under a bushel", in order not to give credence to the Viet Cong propaganda that the Diem government were puppets of the Americans. We had to be prepared to recognize on occasion that American prescriptions were not always the best remedies in Vietnam. Anyone who has had the experience of trying by cable to persuade Washington that a plan approved by the National Security Council has some flaws in it will know how hard this is.

By and large this program of help and advice worked well for two years. The testimony of the enemy is more eloquent than what I can say. These are quotations from Wilfred Burchett, the Australian journalist, who spent a great deal of time with both the Hanoi government and the Viet Cong. According to Burchett, Ho Chi Minh said: "1962 was definitely Diem's year". Another quotation, according to Burchett, was from the Vietcong: "We could not have imagined that the United States would be so stupid as to pull the rug from under Diem."

Confidence was established at all levels of our mission with their Vietnamese opposite numbers, with gratifying results. This applied to civilian as well as to military activities, intelligence collection and analysis, police training, the treatment of prisoners, the "Open Arms policy", land distribution, the communications network, and last but not least, the placement of the best available men for the innumerable jobs that had to be done in the countryside.

I would like to take this occasion to express my deep admiration for the Americans I worked with, military and civilian, for their accomplishments during this period. The vast majority understood their difficult and delicate advisory roles and carried them out to the benefit of our country. It is a mark of their accomplishments that in 1963, when I left Vietnam, the government had re-established effective control in 75% of the country as against 25% two years earlier. The cost of American lives over a period of eight years was 98 men killed.

When I went to say goodbye to my friend President Diem in August of 1963, he looked at me earnestly and asked: "Does your departure mean that the United States government has changed its policy from what you and I agreed two and one-half years ago?" I replied: "Mr. President, I have been assured on highest authority from Washington that it does not. You can rely on that" - and I showed him the telegram signed by Secretary Rusk referring to "highest authority", which meant the President. Diem thought a moment and said, "Mr. Ambassador, I believe you but I am sorry to say that I do not believe the message you have received." I said, "Mr. President, you must believe it. Otherwise, all that we have accomplished will be destroyed. You and I know that confidence and mutual respect is the sole basis for successful cooperation between our two countries."

When I left Saigon on August 15, 1963, I knew I had not convinced Diem that American policy would remain the same. As it turned out, he was right. Two months and fifteen days later President Diem was overthrown and assassinated, on the first of November, 1963. This was done not by the Viet Cong, but by a group of Vietnamese generals encouraged by the U.S. government. The thing I blame myself most for in twenty-two years of government service is my failure

would be a tragedy for Vietnam and for the United States. I had at that time been relieved as ambassador and was back in Washington on another job. But nevertheless I should have been able to make our government see what would happen.

The Vietnamese generals who overthrew President Diem still rule in Saigon. Their new constitution and civilian clothes do not hide their origins. In Washington some of those who encouraged the generals and promised them support still make policy on Vietnam.

What was the explanation of this sudden disastrous change in American policy? Why did the Kennedy administration turn on its proven ally and connive in his overthrow? President Kennedy was warned against this action. Among those who warned him was Vice President Johnson. I is indeed ironic that President Johnson is now suffering the consequences of that act. It is even more ironic that President Johnson has been under attack by members of the Kennedy administration who favored it. And it is incredible, to me at least, that he retains among his principal advisers some of those who engineered it.

The reasons for this change in U.S. policy? First, the press. American press reporting from Saigon in 1963 and earlier was generally, in my opinion, inaccurate, prejudiced, superficial, and misleading. There were some exceptions to this, but the overwhelming weight of public information on Vietnam was prejudiced and slanted - in some cases towards the editorial line of the reporter's paper. This had a profound effect on American public opinion. It also had a profound effect on Vietnamese opinion, since American press articles were played back to South Vietnam by the Voice of America.

Second, in the State Department and in the White House staff there was a small group who had been against Diem for years. They had been squelched and silenced for a while by President Kennedy's earlier forthright decisions, but they remained basically unconvinced.

Third, with American public opinion already prejudiced against the Diem government and with certain elements in the State Department working for a change in U.S. foreign policy, there came in mid-1963 the Buddhist crisis. A sudden series of violent events in Vietnam shocked and confused the world. Whether or not, or to what extent, Viet Cong strategists were behind the Buddhist agitation, I don't know. While I was there we never got conclusive evidence, although the parallel between the Buddhist objectives as they developed and the tactical aims of the Viet Cong were striking. This much, however, is clear. A clever and inhumane plot came through to the American public as a genuine revolt against religious persecution, exactly as the Buddhist agitators had intended.

I said then and repeat now that during my two and a half years of work and observation throughout South Vietnam I saw no evidence whatsoever of religious persecution on the part of the Diem government. Soon after my recall from Vietnam in August of 1963, I had a brief revealing talk with the Secretary of State, Dean Rusk. Pointing out that he himself had stated a few months before that he was encouraged by the progress made in Vietnam, I asked him why the State Department had turned so sharply against the Diem government. Mr. Rusk's reply was, "We cannot stand any more burnings." Behind this laconic statement there lay a dismal lack of understanding and judgement. This was the atmosphere, then, in which vital decisions were being made in Washington in the fall of 1963. "We cannot stand any more burnings." It is worth noting that these burnings were not the last political suicides, either in Vietnam or in America.

... those hectic days American public opinion was understandably confused. But our policymakers in Washington are supposed to be more farsighted. For them to yield to popular misconceptions and encourage a coup d'etat was in my judgement unjust to an honorable ally and irresponsible to the American people.

... The overthrow of the government that had existed in South Viet Nam for nine years left a political vacuum into which the Viet Cong came storming back. Government was paralyzed. The province chiefs, the district chiefs, the village chiefs, all of whom depended on the constitutional government, no longer knew what to do. The military junta which succeeded the Diem government quarreled among themselves and jockeyed for position and power. In the period less than three years there were nine different governments. I remember this period - a revolving succession of generals and governments. To make matters worse, our own government embraced a new faction that came into power in Saigon. By late '64, the year after President Diem had been overthrown, the situation became so bad that President Johnson was faced with the alternative of having South Vietnam go down the drain or sending in U.S. combat forces. He decided to take the latter fateful step. These two events - the overthrow of Diem and the introduction of U.S. combat forces - were the turning point, in my judgement, of the whole affair.

I must say in all frankness that the decision whether to send in combat forces or not was a very, very difficult one. In retrospect one can think of a lot of other things that could have been done rather than this involvement in a ground war in Asia - which was the very thing that all previous U.S. administrations since 1946 had avoided, with the exception of Korea. Yet, I am sure there is not a person in this room who does not respect the bravery, the devotion to duty, of our soldiers, sailors, air force, marines in Vietnam, not only those who are there now but those who have been there over the past years. Nothing that any of us says or does could have the intent of weakening their resolve and their outstanding devotion to duty. They saved Saigon - American forces did - in 1965, and they saved it again in 1968 at the time of the TET offensive. But the trouble is Americans, or any other foreigners, can't pacify the villages and the districts and the provinces of South Vietnam. This has to be done by the South Vietnamese themselves.

...

I do not believe now, nor have I ever believed, that a military victory in South Vietnam or against North Vietnam will achieve in itself the pacification, stability, or long-term independence of South Vietnam nor the containment of communism in the threatened East Asian countries. I do recognize that the thrust of the Communist movement, however much certain communist countries may differ among themselves, is continuous and implacable, and I do not expect it to abate soon. I expect this threat to continue in South-east Asian - under various forms - and it will be just as implacable as it has been over the last fifteen or twenty years. I see, however, little evidence of a will among the South Vietnamese people to support their present government and its policies sufficiently to achieve the real [Hervorhebung im Original] victory, namely, the pacification, the restoration of law and order, and the rebuilding of a stable and viable society in South Vietnam. I'm afraid the Viet Cong cancer has gone very far indeed, spread by the destruction of the war and, in a sense, by the very presence of one foreign soldier for every 25 South Vietnamese men, women, and children.

My hope for the success of our policy in Viet Nam since the revolution in 1963 has diminished.

Vietnamese leadership and each American military escalation. I have no illusions about the evils and the dangers to our country of communist aims and methods. I have no doubts about who started the war in Vietnam and who ought /Hervorhebung im Original/ to win it. I saw it start, and I have no moral scruples about killing those who are out to kill you. I have no illusions about the shock to our friends and allies in the Far East from a change of course in Vietnam nor about the shock to our own pride. I recognize the difficulties of finding a turning place on the road of military escalation which does not risk, even more than now, the lives of Americans fighting in Vietnam.

I have no confidence in the bona fides of our enemies and their backers, and I certainly do not share the thought that the Soviet Union will lend us a willing hand to get out of our difficulties, not even to the extent that we lent them one to get out of Cuba. On the contrary, it has always seemed clear to me that the principal aim of the USSR is to catch up with the Americans by any means, and whatever she can do to bleed us white, while bleeding herself little, contributes to the fulfilling of that aim. Neither can we expect much help from our European allies, however much they would like to see us extricate ourselves. No, we got ourselves into this predicament and it is up to us to find a way out. Opinions may - and do - differ on where we went wrong. I have given you my view - we went wrong when the Kennedy administration pulled the rug on the Diem government three months before President Kennedy died. And this comes from one who admired President Kennedy for many qualities, among them his courage to admit mistakes. But in my judgement the errors committed in Vietnam have overwhelmed the ideal - the accumulated mistakes have turned a noble effort into a near disaster. It is time, I think, to reassess, to regroup, and to recover our unity and our strength for tests that are surely to come.

President Johnson's announcement 48 hours ago /Bombenstopp und Rücktritt von der erneuten Präsidentschaftskandidatur/ opened a new possibility - the possibility of a working consensus in our country on this issue... President Johnson has never blamed his predecessor for the cruel dilemma he inherited in Vietnam in November, 1963, upon succeeding to the presidency, although he was one of the few in the Kennedy administration who opposed the fatal error in Vietnam in 1963. Yet, having said that, I think that his introduction and buildup of U.S. combat forces, as it turned out, compounded that error. Nevertheless, the fact that he did not put the responsibility on anybody else, even in the face of severe political attack by the late president's brother and closest adviser, shows considerable forbearance. I am not making a political speech on anybody's behalf but this has bearing, it seems to me, on the future of Vietnam.

FRAGEN AN PAUL D. HARKINS

München, 13., 25. Mai 1971

ZÖLLER: General Harkins, what political interests were at stake in Vietnam for the United States?

HARKINS: The political interests are to help a free nation remain free and determine its own way of life.

ZÖLLER: But a nation is not free just because it has a prowestern government. The government in South Vietnam did not follow the course of a western-type democracy. So the Americans rather helped a prowestern government to keep its position, and this means probably simply to prevent a Communist takeover. In which way would a Communist takeover in South Vietnam harm American interests, be they political or military?

HARKINS: Through NATO the Americans and allies have kept the rest of Europe from a Communist takeover. The United States also helped in Lebanon, Greece, South Korea, Dominican Republic, and is now helping countries in Southeast Asia in their efforts to remain free.

ZÖLLER: What military and strategical interests did the Americans have in Southeast Asia?

HARKINS: To prevent a Communist takeover in South Vietnam.

ZÖLLER: And what economic interests? Here I should add, that the American Ambassador to Saigon, Lodge, is said to have stated in 1965, that there might be oil interests in South Vietnam. How about this?

HARKINS: We wanted to help South Vietnam build a sound vital economy. I understand two, three oil companies are right now looking for oil deposits.

ZÖLLER: As far as I know, the Americans were looking for oil deposits since about 20 years. Is that true? If so, how much did this influence Kennedy's policy towards Vietnam, and your own judgement about the situation in that country?

HARKINS: There was nothing in that sense that I knew of.

ZÖLLER: What was the official American opinion of Diem and his government? Why the "swim or sink with Diem"-policy?

HARKINS: The U.S. government helped to put Diem in power in '54 and backed him until '63. He was a strong person. He was not given more than six months to live when he took over a torn country, but lasted for eight years. He was called the miracle man by some - and the Churchill of Southeast Asia by others for his accomplishments.

ZÖLLER: Occasionally the Americans wanted to put pressure on Diem in order to force him to make some reforms in his country. Was he known as a politician who did not follow the course of democracy? And was it so that you did not see an alternative for Diem?

HARKINS: Diem was not a politician as we know some. He was more or less a benevolent dictator - which is sometimes needed when a country is in a wartime situation.

ZÖLLER: When did the involvement of Americans in the fighting begin and how?

HARKINS: U.S. involvement in the fighting began in '65 - by land, sea and air.

ZÖLLER: There had been the suspicion among newspapermen in Saigon that occasional involvement of American advisers in active fighting started already in the beginning of 1962 - if not earlier. In March, 1962, Defense Secretary McNamara admitted at a press conference, that sometimes "the training mission ... collides with that of restraint". In an interview Maxwell Taylor told me last year that there was an involvement of American advisers in the fighting, and he said that President Kennedy knew this "and

approved it. He approved it because it was in the interest of our troops".

HARKINS: American advisers down to bataillon level accompanied the units they were with into combat. They helped by making tactical and logistical suggestions. Their advice was not always followed.

ZÖLLER: What is the difference between combat troops and what the American advisers in Vietnam did? I mean the actions of helicopter pilots and so on.

HARKINS: Combat troops actually engaged the enemy in armed conflict. The advisers accompanied South Vietnamese troops into action and offered advice in tactics. The H~~elicopter~~-pilots usually carried troops and supplies protecting themselves as the situation required.

ZÖLLER: General Taylor told me that he recommended to send in logistic forces with infantry to protect these forces. Did these troops get the strict order not to become infli~~cted~~ in the fighting? If so, did they get this order from President Kennedy himself? If they did not get such an order, is it true that the military can develop a certain amount of automation - that means no exact order - "direct training" in the field - requirement of self-protection - watching the poor performance of the South Vietnamese soldiers - involvement in the fighting in order to save the situation. As an example I may cite the battle of Ap Bac in the first days of 1963, which you estimated to be a victory for Saigon, while the press and many advisers saw it as an evitable defeat. Another example was given by yourself: American helicopters carrying South Vietnamese troops - couldn't it be expected that they were fired upon by the Viet Cong and had to fire back?

HARKINS: I do not recall infantry troops coming into South Vietnam to protect logistic forces - unless you refer to "door-gunners" for helicopter units who often engaged the enemy as the "choppers" approached their landing zones.

ZÖLLER: What was due to the disappointing performance of the South Vietnamese army, and what was done against it?

HARKINS: Basically the South Vietnamese armed forces were originally trained by the French in a semi defensive role, that means guarding forts, bridges, roads, and so on. With little regard to aggressive combat - patrolling, seeking for the enemy, and attacking. It took time to change this all - the attitude of the soldier towards the offensive concept and leadership to go with it.

ZÖLLER: Do you remember that Kennedy or any member of his administration tried to define exactly the status of the American troops in South Vietnam?

HARKINS: Yes. I think, Kennedy, Johnson, Nixon, and hundreds of others tried to explain the status of the United States troops in South Vietnam. So many words have been written on this subject that the press, other periodicals, and libraries are full of them.

ANHANG II - MATERIAL ZU AMERIKANISCHEN ÖLINTERESSEN IN
SÜDVİETNAM

HENRY CABOT LODGE: ... my answer is that I never made a statement which you say a German news magazine attributed to me. I know nothing about oil interests in Southeast Asia. I never heard the subject even mentioned by any member of the administration. I therefore cannot conceive that it could in any way have influenced American policy towards Viet Nam.

FREDERIC E. NOLTING: The possibility of oil resources in South Viet Nam (or off-shore /Anm. im Original/) was never discussed to my knowledge, was not known when I was there, and was in no way a factor in U.S. policy towards Viet Nam during my time there. I do not believe it became a factor later on, and I see no evidence of its being a factor now.

PAUL D. HARKINS: There was nothing in that sense that I knew of.

WILLIAM H. SULLIVAN: I can assure you that, at the time President Kennedy and his associates were concerning themselves with the problem of assisting South Viet-Nam in its self defense, there was no inkling whatsoever that there might be exploitable oil in the territory controlled by the Government of the Republic of Viet-Nam. As a matter of fact, there is still no assurance that such oil deposits do exist, even though there has recently been some scientific evidence that there might be. The idea that American involvement in South Viet-Nam is in any way related to the possibility of oil exploitation by American concerns is a canard which has been given a certain amount of currency by a small Marxist group in California. The allegation is manifestly untrue and has been totally discredited by many commentators. Several senators and congressmen who are opposed to United States involvement in Viet-Nam have been among those who have spoken out to demonstrate the crude fallacy of this statement. Therefore ... neither the Kennedy Administration nor either of the two successor American administrations have in any measure been motivated by considerations of oil exploitation.

W. AVERELL HARRIMAN: ... there was no such motivation by the Kennedy administration or any other American administration. The question itself shows an abysmal ignorance of the American attitude toward South Vietnam.

D. DEAN RUSK: Those who charge that we somehow went into South-east Asia for colonial purposes or from the point of view of economic interests are just talking nonsense. I've even heard some people now talking about oil in South Vietnam while I was Secretary of State. And you can buy an awful lot of oil for 100 billion dollars. So these charges with respect to motives are just nonsense. Just look at the entire story of the United States since World War II. All we've tried to do is to build up some peace in the world and to help the world recover from the war and to get on with some economic and social development and to build up some peace. (Washington Star, /vermutlich Anfang/ Juli 1971)

MAXWELL D. TAYLOR: I never heard oil mentioned in connection with Vietnam until recent months.

THE WASHINGTON POST (9.7.1971): Oil and Vietnam: We have tried to pin down rumors that the oil barons encouraged U.S. involvement in Vietnam to project the off-shore oil reserves for them to exploit.

It's no secret that Lyndon Johnson was close to Texas oil interests and that he ran interference for them in Congress. The Pentagon Papers also make clear that LBJ, as President, was prepared to intervene heavily in Vietnam before the August, 1964, Gulf of Tonkin incident.

Signs of oil off the Vietnam coast were discovered as early as 1955. But it wasn't until 1968, four years after the U.S. build-up in Vietnam, that Amper Corporation, an American consortium, began serious explorations in Vietnam waters. Amper conducted its explorations in behalf of Standard Oil of New Jersey and Indiana, Mobil Oil, Gulf Oil, Atlantic Richfield, Philips Petroleum, Tenneco, Continental Union Oil of California, Dutch Shell and British Petroleum.

Amper estimated that the shores of Southeast Asia contained more oil reserves than the Middle East. The explorations have indicated that a huge seabed oil reservoir may be at the mouth of the Mekong river.

We have talked to inside sources and examined confidential documents in our search for evidence that the oil boys may have been behind President Johnson's decision to send troops to Vietnam. As far as we can learn, the oil interests had nothing to do with LBJ's Vietnam decisions.

Indeed, the government has refused to grant the oil companies any financial guarantees to encourage drilling in Vietnamese waters. AID Administrator John Hannah, in secret meetings, has urged a Guarantee to the oil companies but without success.

/Jack Anderson, Verfasser dieses Artikels und langjähriger Mitarbeiter von Drew Pearson, gilt als "liberal", das heißt als gemäßigter Linker in der amerikanischen politischen Szene. Als Nixon-Kritiker erregte er 1972 mit der Aufdeckung des amerikanischen Entscheidungsprozesses im indisch-pakistanischen Krieg Aufsehen. Zum amerikanischen Liberalen siehe auch S.16, Fußnote 40.⁷

ANHANG III - BIBLIOGRAPHIE

BÜCHER

- Adams, Sherman: Firsthand Report. New York, 1961
- Ansprenger, Franz: Auflösung der Kolonialreiche. München, 1966
- Barnett, A. Doak (Hsg): Communist Strategies in Asia. New York, 1963
- Beard, Charles A.: The Idea of National Interest. An Analytical Study in American Foreign Politics. Mit neuem Material versehen und revidiert von Alfred Vagts und William Beard. Chicago (1966). Erste Auflage: New York, 1934
- Bergstraesser, Arnold, und Dieter Oberndörfer: Klassiker der Staatsphilosophie. Ausgewählte Texte. Stuttgart (1962)
- Borklund, Carl W.: Men of the Pentagon. New York, Washington, London (1966)
- Boulding, Kenneth E.: Conflict and Defense. A General Theory. New York (1962)
- Bowles, Chester: Toward a New Diplomacy. Foreign Affairs, Bd.40, Nr.2 - Januar 1962
- Bracher, Karl Dietrich, und Ernst Fraenkel (Hsg): Internationale Beziehungen. Fischer Lexikon Nr.7. Frankfurt, 1969
- Breecher, Michael: The New States of Asia. New York, 1963
- Brierly, J.L.: The Law of Nations. An Introduction Into the International Law of Peace. 6. Aufl., New York, Oxford, 1963
- Briggs, Ellis: Anatomy of Diplomacy. The Origin and Execution of American Foreign Policy. New York (1968)

- Browne, Malcolm E.: The New Face of War. Indianapolis, 1965
- Burchett, Wilfred G.: The Furtive War. The United States in Vietnam and Laos. New York. (1963)
- ders.: Kambodscha und Laos oder Nixons Krieg? Reinbek, 1970
- Burns, James McGregor: John Kennedy: A Political Profile. New York, 1960
- ders.: The Deadlock of Democracy - Four-Party Politics in America. Englewood Cliffs, 1963
- Buttinger, Joseph: Vietnam: A Political History. New York, Washington, 1968
- Cerf, Jay H., und Walter Pozen (Hsg): Strategy for the 60's. Mit einem Vorwort von Senator J.W. Fulbright. Vorbereitet vom Foreign Policy Clearing House. New York, (1961) Daraus zitiert: Studie 5, Conlon Associates, Ltd. Studie 10, Center for International Affairs, Harvard University.
- Chambers, William N., und Walter D. Burnham (Hsg): The American Party Systems. Stages of Political Development. New York, London, Toronto, 1967
- Clark, Keith (Hsg): The President and the Management of National Security. New York (1969)
- Clubb, Oliver E.: The United States and the Sino-Soviet Bloc in Southeast Asia. Washington (1967)
- Coffin, Tristram: Die Schildträger der Freien Welt. Militarismus und Militärwesen in den USA. Wien, Berlin, Stuttgart, 1964.
- Dahl, Robert A.: Congress and Foreign Policy. New York, 1950
- De Gaulle, Charles: Discours et Messages. Pendant la guerre. Juin 1940-Janvier 1946. Paris, 1970
- ders.: Memoiren 1942-1946: Die Einheit - das Heil. Düsseldorf, 1961

- Dommen, Arthur J.: Conflict in Laos. The Politics of Neutralization. New York, Washington, London, (2. Auflage 1965)
- Donovan, Robert J.: Eisenhower. The Inside Story. New York (1956)
- Duncanson, Dennis J.: Government and Revolution in Vietnam. London, New York, Toronto, 1968
- Duroselle, Jean-Baptiste: De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des Etats-Unis, 1913-1945. Paris, 1960
- Eisenhower, Dwight D.: Mandate for Change. The White House Years 1953-56. Garden City, 1963
- ders.: Wagnis für den Frieden. Düsseldorf, Wien, 1966
- Etzioni, Amitai: Soziologie der Organisationen. Grundfragen der Soziologie. München, 1967
- Falk, Richard A. (Hsg): The Vietnam War and International Law. Princeton, N.J., 1968
- Fall, Bernard F.: Anatomy of a Crisis. Garden City, 1969
- ders.: The Two Vietnams. Zweite rev. Aufl. New York, Washington, London, 1967
- ders.: Vietnam-Witness 1953-66. Garden City, 1966
- ders., und Marcus C. Raskin (Hsg): The Vietnam Reader. Garden City (1965)
- Farnsworth, David N.: The Senate Committee on Foreign Relations. Illinois Studies in the Social Sciences: Volume 49. Urbana, 1961
- Fifield, Russell H.: Southeast Asia in United States Foreign Policy. New York, London (1963)
- Fishel, Wesley R. (Hsg): Vietnam: Anatomy of a Crisis. Itasca, 1968
- Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem. Köln und Opladen, 1960

- Fulbright, J. William: Die Arroganz der Macht. Reinbeck, 1967
- Gasteyger, Curt (Hsg): Einigung und Spaltung Europas 1942-1965. Eine Darstellung und Dokumentation über die Zweiteilung Europas. Frankfurt, 1965
- Gettleman, Marvin E. (Hsg): Vietnam. History, Documents, and Opinions on a Major World Crisis. Greenwich, 1967
- Giap, Vo Nguyen: Volkskrieg, Volksarmee. München (1968)
- Goodwin, Richard N.: Triumph or Tragedy. New York, 1966
- Gordon, Bernard K.: The Dimensions of Conflict in Southeast Asia. Englewood Cliffs (1966)
- Gromyko, Anatoli A.: Die 1036 Tage des Präsidenten Kennedy. (Ost-) Berlin, 1970
- Gross, Bertram M.: The Legislative Struggle. New York, 1953
- Halberstam, David: Vietnam oder Wird der Dschungel entlaubt? Reinbek, 1965
- Hamilton, Alexander, James Madison und John Jay: The Federalist Papers. New York, Toronto, London, 1961
- Harris, Joseph P.: Congressional Control of Administration. Washington, 1964
- ders.: The United States Congress. Washington, 1949
- Haynes, George H.: The Senate of the United States. New York, 1960
- Henderson, William S. (Hsg): Southeast Asia: Problems of United States Policy. Cambridge, Mass (1963)
- Herz, John H., und Gwendolen M. Carter: Regierungsformen des zwanzigsten Jahrhunderts. Stuttgart, 1964
- Hilsman, Roger: To Move a Nation. Garden City, 1967
- Hinton, Harold C.: Communist China in World Politics. Boston (1966)
- Hofmann, Stanley: Gulliver's Troubles oder die Zukunft des internationalen Systems. Bielefeld, 1970

- Horowitz, David: The Free World Colossus. A Critique of American Foreign Policy in the Cold War. New York (1965)
- Hull, Cordell: The Memoirs of Cordell Hull. 2 Bde. New York (1948)
- Huntington, Samuel P.: The Common Defense. Strategic Programs in National Politics. New York, London, 1961
- Jewell, Malcolme E.: Senatorial Politics and Foreign Policy. Lexington (1962)
- Kahn, Helmut Wolfgang: Die Russen kommen nicht. München, 1969
- Kahn, Herman, und Anthony J. Wiener: Crises and Arms Control. New York, 1962
- Kaufmann, William W.: The McNamara Strategy. New York, 1964
- Kennedy, D.E.: The Security of Southern Asia. London (1965)
- Kennedy, John F.: A Democrat Looks at Foreign Policy. Foreign Affairs, Oktober 1957
- ders.: Amerika in der Welt von Morgen. Vom Gestern zum Morgen. Bd.9, Frankfurt, 1961
- ders.: Dämme gegen die Flut. Reden und Erklärungen. Frankfurt und Hamburg, 1965
- ders.: Der Weg zum Frieden. Düsseldorf, 1961
- ders.: Zivilcourage. Düsseldorf, 1964
- Kirckpatrick, Lyman B.: The Real CIA. New York (1968)
- Kissinger, Henry A.: Amerikanische Außenpolitik. Düsseldorf, Wien (1969) Amerikanische Originalausgabe: American Foreign Policy. New York, 1969
- ders.: Großmacht Diplomatie. Düsseldorf, 1962
- ders.: Kernwaffen und auswärtige Politik. München, 1959

- Kolko, Gabriel: The Roots of American Foreign Policy. An Analysis of Power and Purpose. Boston (1969)
- Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie. Entscheidungssprozeß und Instrumentarium der amerikanischen Außenpolitik. Frankfurt (1970)
- La Palombara, Joseph (Hsg): Bureaucracy and Political Development. Princeton, N.J., 1963
- Lasky, Victor: J.F.K. The Man and the Myth. New York (1963)
- LeBar, Frank M., und Adrienne Suddard (Hsg): Laos. Its People, its Society, its Culture. New Haven (1960)
- Levi, Werner: The Challenge of World Politics in South and Southeast Asia. Englewood Cliffs (1968)
- Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1959
- Macridis, Roy C. (Hsg): Political Parties. Contemporary Trends and Ideas. New York, Evanston, London (1967)
- Manchester, William: Portrait of a President. John F. Kennedy in Profile. Boston, Toronto, 1962
- Mecklin, John: Mission in Torment. Garden City, 1965
- Molènes, Charles Melchior de: La carrière du Président Kennedy et la vie politique américaine. Contribution à l'étude du personnel gouvernemental et des courants d'opinion dans les Etats-Unis d'aujourd'hui. Mit einem Vorwort von André Malraux. Paris (1963)
- Morgenthau, Hans J.: The Decline of Democratic Politics. Chicago, 1962
- ders.: The Restauration of American Politics. Chicago, 1962
- ders.: Vietnam and the United States. Washington, 1965
- Mus, Paul: Viêt-Nam - sociologie d'une guerre. Paris, 1952

- Nerlich, Uwe (Hsg): Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter. Bd. I.
Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt.
Bd. II. Gütersloh, 1966
- Neustadt, Richard E.: Presidential Power. New York, London, 1960
- Ogburn, Carlton Jr.: The Flow of Policy Making in the Department of State. In: Haviland, H. Field (Hsg): The Formulation and Administration of United States Foreign Policy. Washington, 1960
- Pike, Douglas: War, Peace and the Vietcong. Cambridge, Mass, und London, 1969
- Rabl, Kurt: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. München, 1963
- Ranney, August: The Doctrine of Responsible Party Government. Its Origins and Present State. In: Illinois Studies in the Social Sciences, Bd.34, Nr.3. Urbana, 1954
- Raymond, Jack: Die Macht im Pentagon. Düsseldorf (1967)
- Reischauer, Edwin O.: Die amerikanische Asienpolitik. Hamburg, 1967
- Robinson, Edgar E., Alexander De Conde; Raymond G. O'Connor, und Martin B. Travis Jr.: Powers of the President in Foreign Affairs. 1945-1965. Harry S. Truman, Dwight D. Eisenhower, John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson. San Francisco (1966)
- Robinson, Frank R. und Earl Kemp (Hsg): The Truth About Vietnam. Santa Monica, 1965
- Robinson, James A.: Congress and Foreign Policy Making. A Study in Legislative Influence and Initiative. Homewood, 1962

- Rosenau, James N. (Hsg): International Politics and Foreign Policy. 6. Aufl., New York, Toronto, 1968
- Rostow, Walt Whitman: View From the Seventh Floor, New York, 1964
- Rupen, Robert A., und Robert Farrell (Hsg): Vietnam and the Sino-Soviet Dispute. New York, Washington, London (1967)
- Rusk, Dean: Der Präsident und die Außenpolitik der USA. Vom Gestern zum Morgen. Bd.6, München, 1961
- Salinger, Pierre: Mit J.F. Kennedy. Der Bericht eines seiner engsten Mitarbeiter. Düsseldorf, Wien (1967)
- Sapin, Burton M.: The Making of United States Foreign Policy. Washington (1966)
- Scalapino, Robert S.: Communist Revolution in Asia. Englewood Cliffs, 1965
- Schlesinger, Arthur M. Jr.: Das bittere Erbe. Frankfurt und Hamburg, 1968
- ders.: Die tausend Tage Kennedys. Bd.I, II. München und Zürich, 1966
- ders., und Alfred de Grazia: Congress and the Presidency: Their Roles in Modern Times. Washington, 1967
- Scigliano, Robert: Vietnam: A Country at War. Asian Survey, Bd. III, Nr.1, Januar 1963
- Sheehan, Neil, Hedrick Smith, E.W. Kenworthy und Fox Butterfield (Hsg): The Pentagon Papers. The Secret History of the Vietnam War. Toronto, New York, London, 1971
- Sherwood, Robert E.: Roosevelt and Hopkins. New York, 1948
- Simpson, Smith: Anatomy of the State Department. Boston, 1967

- Smith, Roger M.: Cambodia's Neutrality and the Laotian Crisis. Asian Survey, Bd. I, Nr.5
- ders.: Laos in Perspective. Asian Survey, Bd. III, Nr.1
- Snow, Edgar: The Other Side of the River: Red China Today. New York, 1962
- Snyder, Richard C., H.W. Bruck und Burton M. Sapin (Hsg): Foreign Policy Decision Making. An Approach to the Study of International Politics. Glencoe, 1962
- Sorensen, Theodore C.: Decision Making in the White House: the Olive Branch or the Arrows. Mit einem Vorwort von John F. Kennedy. New York, 1963
- ders.: Kennedy. München, 1966
- ders.: The Kennedy Legacy. New York (1969)
- Tanzer, Lester (Hsg): Die Männer um Kennedy. Stuttgart, 1963
- Taylor, Maxwell D.: Responsibility and Response. New York, 1967
- ders.: Und so die Posaune einen undeutlichen Ton gibt, wer wird sich zum Streite rüsten? Gütersloh, 1962
- Toye, Hugh: Laos. Buffer State or Battleground. London, 1968
- Trager, Frank N.: "Never Negotiate Freedom": The Cases of Laos and Vietnam. Asian Survey, Bd.I, Nr.11
- Truman, Harry S.: Memoirs of Harry S. Truman. Bd.1, Year of Decisions. Garden City (1955)
- Viravong, Maha Sila: History of Laos. New York, 1964
- Westerfield, H. Bradford: The Instruments of U.S. Foreign Policy. New York, 1963
- Williams, William A.: The U.S., Cuba, and Castro. New York, 1962
- Wise, David, und Thomas B. Ross: The Invisible Government. New York, 1964

Wriston, Henry M.: The Special Envoy. Foreign Affairs,
Januar 1959

Young, Kenneth T.: Negotiating with the Chinese Communists:
The United States' Experience 1953-67. New York,
Toronto, London, Sidney (1968)

Young, Oran R.: The Intermediaries. Third Parties in In-
ternational Crises. Princeton, N.J., 1967

Zukrowski, Wojcech, u.a.: Sous le ciel du Laos. Hanoi, 1961

ANHANG III - BIBLIOGRAPHIE

DOKUMENTE

American Foreign Policy - Current Documents 1961-63

Amerika-Dienst, 31.3.1954

Ball, George: Vietnam: Free-World Challenge in Southeast Asia. Department of State Publication 7388. Washington, 1962

Bundy, William P.: The Path to Vietnam. Rede des damaligen Assistant Secretary for Far Eastern Affairs am 15. 8.1967 vor der National Student Association. Department of State Publication 8295

Chase, Harold W. und Allen H. Lerman (Hsg): Kennedy and the Press. The News Conferences. Mit einem Vorwort von Pierre Salinger. New York, 1965.

Congressional Quarterly: China and U.S. Far East Policy 1945-1967. Washington, 1968.

Congressional Record 1961-1963. Bde. 107, 108, 109.

Concerning the Situation in Laos. Erklärungen von Außenminister Chen Yi und Regierungssprechern sowie Artikel der Pekinger Volkszeitung zur Lage in Laos. Peking, 1959.

Fulbright, J. William (Hsg): The Vietnam Hearings. The Complete Statements of Dean Rusk, James M. Garvin, George F. Kennan, Maxwell D. Taylor. New York, 1966

Jackson, Henry M. (Hsg): The National Security Council. New York, Washington, London, 1964.

Program of the Communist Party of the Soviet Union. Angenommen vom 22. Kongreß der KPdSU. New York (1961)

Public Papers of the Presidents of the United States - John F. Kennedy, 1961-1963.

- Schoenthal, Klaus (Hsg): Der neue Kurs - Amerikas Außenpolitik unter Kennedy. München, 1964.
- Schroth, Thomas N.(Hsg): Congress and the Nation 1945-1964. A Review of Government and Politics in the Postwar Years. Washington, 1965.
- Small, Norman J. und Lester S. Jayson (Hsg): The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Senate Document Nr. 39. Washington, 1964.
- State, Department of: A Threat to the Peace - North Vietnam's Efforts to Conquer South Vietnam (Part I, II). Department of State Publication 7308.
- dass.: Communist-Directed Forces in South Vietnam. Revidierte Auflage. Department of State Publication 8197.
- dass.: The Department of State 1963. Department of State Publication 7350, Washington, 1963
- dass.: Free World Assistance for South Vietnam. Department of State Publication 8213.
- dass.: Department of State Bulletin.
- dass.: Pacification in Vietnam. Department of State Publication 8473.
- dass.: Political Development in South Vietnam. Department of State Publication 8231.
- dass.: The Search For Peace in Vietnam. Department of State Publication 8196.
- dass.: Vietcong Terror Tactics in South Vietnam. Department of State Publication 8259.
- Stebbins, Richard P. (Hsg): Documents on American Foreign Relations 1961-1963. New York und Evanston, 1962-1964.
- ders.: The United States in World Affairs 1961-1963. New York, 1962-1964.

U.S. House: The Constitution of the United States of America. House Document Nr. 308. Washington, 1968.

U.S. Information Service: Vietnam Yesterday and Today. 3. Aufl. Washington, 1967

U.S. Senate: John Fitzgerald Kennedy. A Compendium of Speeches, Statements, and Remarks Delivered During His Service in the Congress of the United States. Washington, 1964.

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations: Asia, the Pacific, and the United States - Hearing with Former Ambassador to Japan Edwin C. Reischauer. Washington, 31. Januar 1967.

ders.: Background Information Relating to Peace and Security in Southeast Asia and Other Areas. Washington, Januar 1970.

ders.: Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam. Washington, Juni 1970.

ders.: Changing American Attitudes Toward Foreign Policy - Hearing with Henry Steele Commager, Professor, Amherst College. Washington, 20. Februar 1967.

ders.: Conflicts Between United States Capabilities and Foreign Commitments - Hearing with Lt. Gen. James M. Gavin (U.S. Army Retired). Washington, 21. Februar 1967.

ders.: Moral and Military Aspects of the War in Southeast Asia - Hearings with Dr. John C. Bennett, President of Union Theological Seminary, Bishop John J. Dougherty, Vice Chairman, Department of International Affairs of the U.S. Catholic Conference, Lt. Gen. James M. Gavin, U.S. Army (Retired), Dr. Irving Greenberg, Associate Professor of History, Yeshiva University. Washington, 7. und 12. Mai 1970.

- ders.: Neutralization in Southeast Asia. Washington, 1966.
- ders.: Present Situation in Vietnam - Hearing with General David M. Shoup, Former Commandant, United States Marine Corps. Washington, 20. März 1968.
- ders.: The Communist World in 1967 - Hearing with Former Ambassador to the Soviet Union and Yugoslavia George F. Kennan. Washington, 30. Januar 1967.
- ders.: Viet Nam and Southeast Asia. Washington, Januar 1963.
- ders.: Vietnam Policy Proposals - Hearing Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate. Mit einem Bericht der Republican Conference im House of Representatives: The United States and The War in Vietnam vom 20.9.1966. Washington, 3., 4. und 5. Februar und 16. März 1970.

ANHANG III — BIBLIOGRAPHIE

ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

Asian Survey

Atlantic Monthly

Aviation Week

Boston Globe

Business Week

Chicago Sun Times

Chicago Tribune

Cleveland Plain Dealer

Commonweal

Est et Quest

Foreign Affairs

International Herald Tribune

Le Monde

Life

Look

Los Angeles Times

Nation

Neue Züricher Zeitung

New York Herald Tribune

New York Times Magazine

New Republic

Newark Star Leader

Politische Studien

Saturday Evening Post

Spiegel

Süddeutsche Zeitung

The Reporter

The Times

Time Magazine

U.S. News & World Report

Vital Speeches

Washington Star

Washington Post

LEBENSLAUF

Am 14. August 1944 wurde ich in Ludwigsburg geboren. Mein Vater war im Juli 1944 in Rußland gefallen, meine Mutter Gerda, geb. Brix, ist nun mit dem Kraftfahrzeug-Mechanikermeister Hermann Anderlik verheiratet.

Von 1951 bis 1956 besuchte ich die Volksschule in Ludwigsburg, anschließend bis 1965 das Gymnasium in Ludwigsburg, Heubach und Schwäbisch Gmünd. Am Parler-Gymnasium in Schwäbisch Gmünd legte ich am 26. Februar 1965 das Abitur ab.

Vom Sommersemester 1965 studierte ich an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Hauptfach war seitdem Politische Wissenschaft, erstes Nebenfach Amerikanistik. Erst nach einigen Semestern Zeitungswissenschaft und Philosophie entschied ich mich für Neuere Geschichte als zweites Nebenfach.

Seit 1967 studierte ich bei Professor Dr. Gottfried-Karl Kindermann Internationale Beziehungen. Im Herbst 1969 nahm ich die Arbeit an meiner Dissertation auf, 1970 reiste ich im Rahmen der Promotion zu Feldforschung in die Vereinigten Staaten.

1966 und 1967 arbeitete ich insgesamt ein halbes Jahr lang als Redaktionsvolontär bei der "Heidenheimer Neuen Presse", einem kleineren Blatt vorwiegend lokalen Charakters. Am 1. November 1971 trat ich bei Professor Kindermann im Rahmen eines Forschungsprojektes über internationales Krisenverhalten und Krisenbewältigung die Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters an, die mich seit 1. Januar 1973 ganztätig beschäftigt. Daneben bin ich seit dem Wintersemester 1972/73 Lehrbeauftragter an der Universität München.

Seit 1967 bin ich mit Ingeborg Utz verheiratet.

Walter Zöllner



